



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

**MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.**  
**Propuesta para facilitar el comercio y mejorar la competitividad**  
**de las cadenas logísticas internacionales**

**T e s i s**

Que para optar por el grado de:

**Doctor en Ciencias de la Administración**

Presenta:  
**Ignacio Casas Fraire**

Comité Tutor

Tutor principal:

**Dra. Victoria María Antonieta Martín Granados**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

**Dr. Norman Jonathan Wolf del Valle**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

**Dr. Edgar Ortiz Arellano**  
**Facultad de Contaduría y Administración**

**México, D. F., enero de 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

<b>Índice</b>	<b>Pág.</b>
I. Introducción.....	1
II. Antecedentes.....	5
III. Justificación.....	8
IV. Planteamiento del problema.....	14
Definición de variables.....	19
Objetivos de la Investigación.....	19
Preguntas de la investigación.....	20
Planteamiento de Hipótesis.....	21
V. Método.....	22
Capítulo I.....	30
Marco teórico.....	30
1.1. Las teorías del comercio internacional.....	30
1.2. Teoría de la integración económica: Facilitación del comercio y desarrollo de Cadenas logísticas internacionales.....	35
1.2.1. Facilitación comercial.....	40
1.2.2. Cadenas logísticas internacionales.....	51
Capítulo II.....	56
La problemática en el Sistema Aduanero Mexicano como facilitador del comercio y como instrumento de fomento de las cadenas logísticas.....	56

2.1. El Sistema Aduanero Mexicano actual.....	56
2.1.1. Marco legal del SAM.....	59
2.2. Percepción internacional en materia de competitividad logística .....	63
2.2.1. Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF) .....	64
2.2.2. Facilidad para hacer negocios. <i>Ease of Doing Business Index</i> del Banco Mundial.....	68
2.2.3. Índice de Desempeño Logístico. <i>Connecting to compete</i> del Banco Mundial.....	71
2.2.4. Percepción nacional en materia de competitividad en logística .....	75
2.3. Percepción de los usuarios aduaneros respecto al SAM: Empresarios, Agentes aduanales, Transportistas y Autoridad aduanera .....	78
2.4. El Despacho aduanero mexicano como eslabón de la cadena logística .....	85
2.5. El Despacho aduanero anticipado mexicano como eslabón de la cadena logística .....	92
2.6. La problemática del Despacho aduanero mexicano como eslabón de la cadena logística .....	97
Capítulo III .....	104
Propuesta para modernizar el SAM, facilitar el comercio exterior y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas a través del despacho aduanero anticipado .....	104

---

3.1. Cadenas Logísticas Autorizadas (Operadores Económicos Autorizados) .	116
3.1.1. Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) .....	122
3.2. Propuesta para fomentar las cadenas logísticas en México a través del despacho aduanero anticipado.....	124
3.3. Algunos ejemplos del despacho aduanero anticipado .....	127
3.3.1. El despacho anticipado japonés .....	127
3.3.2. El despacho anticipado Canadiense .....	130
3.3.3. El despacho anticipado estadounidense.....	133
3.4. Propuesta viable de facilitación aduanera en el SAM.....	135
VI. Conclusiones .....	149
VII. Recomendaciones .....	167
Adéndum.....	173
Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera .....	173
Bibliografía .....	182
Anexos .....	198
Anexo I. Lista de empresas consultadas .....	199
Anexo II. Cuestionario dirigido a Agentes aduanales, Transportistas y Autoridades Aduaneras .....	203

Anexo III. Formato del pedimento aduanero .....207

## **Abreviaturas**

## **Índice de tablas, diagramas, cuadros y gráficos**

### **Tablas**

1.	Índice Global de Competitividad México 2011-2012.....	65
2.	Eficiencia de mercados.....	67
3.	Calificaciones de comercio fronterizo.....	69
4.	Indicadores de desempeño logístico: Connecting to compete 2010.....	72
5.	Indicadores de desempeño logístico 2010 (Variables a calificar).....	73
6.	Ejercicio sobre gastos logísticos para una mercancía cuyo valor es de 100.00 USD.....	87
7.	Número de empresas inscritas en el Registro del despacho de mercancías de las empresas.....	96
8.	Plazos para la presentación de información previa a la llegada, por modo de transporte.....	131
9.	Programas del CBSA para facilitar el comercio y velar por la seguridad de las fronteras.....	132

### **Diagramas**

1.	Cadena logística internacional.....	53
2.	Despacho aduanero en importación.....	90

<b>3.</b>	<b>Tiempos de despacho marítimo actual.....</b>	<b>91</b>
<b>4.</b>	<b>Diagrama de la actividad del control aduanero, procedimiento electrónico normal.....</b>	<b>110</b>
<b>5.</b>	<b>Información obligatoria del Modelo de datos de la OMA para la Declaración Electrónica de Exportación (DEE) y Declaración Electrónica de Carga.....</b>	<b>112</b>
<b>5.1</b>	<b>Información contenida en el pedimento aduanero mexicano (Ver anexo III).....</b>	<b>113</b>
<b>6.</b>	<b>Cadena Logística Autorizada.....</b>	<b>117</b>
<b>6.1.</b>	<b>Cadena Logística Autorizada.....</b>	<b>120</b>
<b>7.</b>	<b>Despacho anticipado.....</b>	<b>126</b>
<b>8.</b>	<b>Reducción de tiempos de despacho.....</b>	<b>127</b>
<b>9.</b>	<b>Sistema de examen previo al arribo de las mercancías. Despacho anticipado.....</b>	<b>130</b>
<b>10.</b>	<b>Despacho aduanal de importación en EUA.....</b>	<b>134</b>
<b>11.</b>	<b>Diagrama del despacho aduanero anticipado en México.....</b>	<b>140</b>
<b>12.</b>	<b>Modernización, facilitación y fomento de las cadenas logísticas en México.....</b>	<b>164</b>

## **Cuadros**

<b>1.</b>	<b>Elementos Básicos del Marco SAFE.....</b>	<b>50</b>
<b>2.</b>	<b>Normas del Marco SAFE.....</b>	<b>51</b>
<b>3.</b>	<b>Localización de aduanas.....</b>	<b>57</b>
<b>4.</b>	<b>Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Aduanera V/S Propuesta de trabajo de investigación.....</b>	<b>176</b>
<b>5.</b>	<b>Lista de empresas consultadas.....</b>	<b>199</b>

## Gráficos

1.	Nivel de infraestructura 2011-2012 TLCAN.....	66
2.	Calidad de la infraestructura.....	67
3.	Eficiencia de mercados zona TLCAN .....	68
4.	Comercio fronterizo zona TLCAN.....	70
5.	Indicadores de desempeño logístico zona TLCAN.....	72
6.	Indicadores de desempeño logístico zona TLCAN (Variables a calificar).....	74
7.	Percepción de usuarios respecto a la modernización del SAM.....	80
8.	Percepción de usuarios respecto a la zona TLCAN.....	81
9.	Percepción de usuarios respecto a los flagelos que afectan al SAM.....	82
10.	Percepción de usuarios respecto a los factores que afectan los tiempos de despacho.....	83
11.	Percepción de usuarios respecto a la armonización del SAM.....	84
12.	Percepción de usuarios respecto a los actores que afectan los tiempos de despacho.....	85
13.	Percepción general de usuarios respecto del SAM.....	102
14.	Grado de conocimiento de NEEC.....	124
15.	Disposición por autodeclarar sus operaciones de comercio exterior.....	143
16.	Conocimientos técnicos por autodeclarar sus operaciones de comercio exterior.....	145
17.	Percepción respecto a los métodos utilizados por el SAM para control inteligente.....	147

## **Agradecimientos:**

*Te doy gracias, Señor, de todo corazón; delante de los ángeles  
tañeré para ti, me postraré hacia tu santuario, daré gracias a tu  
nombre por tu misericordia y tu lealtad, porque tu promesa  
supera a tu fama; cuando te invoqué, me escuchaste, acreciste  
el valor en mi alma [...] El Señor completará sus favores  
conmigo: Señor, tu misericordia es eterna, no abandones la obra  
de tus manos. (Salmo 137).*

## Abreviaturas

AA	Agente Aduanal
ACL 2008-2012	Agenda de Competitividad Logística 2008-2012
ACL	Agenda de Competitividad Logística
AGA	Administración General de Aduanas
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Aladi	Asociación Latino Americana de Integración
ALTEX	Empresa Altamente Exportadora
Amacarga	Asociación Mexicana de Autotransporte de Carga
ARM	Acuerdos de Reconocimiento Mutuo
ARN	Análisis de Riesgo Normalizado
Caaarem	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cicoplafest	Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas
CKR	Convenio de Kyoto Revisado
Cove	Comprobante de Valor Electrónico
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEC	Declaración Electrónica de Carga
DEE	Declaración Electrónica de Exportación
DGA	Dirección General de Aduanas
DOF	Diario Oficial de la Federación
Drawback	Programa de devolución de aranceles

---

EUA	Estados Unidos de América
IED	Inversión Extranjera Directa
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
Immex	Industria Maquiladora, Manufacturera de Exportación
INAH	Instituto de Antropología e Historia
INBAL	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
LCE	Ley de Comercio Exterior
LFSMN	Ley Federal Sobre Metrología y Normalización
LIEPS	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
LIGIE	Ley del Impuesto General de Importación y Exportación
LISAN	Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LA	Ley Aduanera
MOA	Manuel de Operación Aduanera
NEEC	Nuevo Esquema de Empresas Certificadas
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Aduanas
PAMA	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.
PMA 2007-2012	Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012
PMA	Países Menos Adelantados
PMA	Plan de Modernización de Aduanas

PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PNI 2007-2012	Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RCGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RRNA	Regulaciones y Restricciones No Arancelarias
RUE	Registro Único de Envío
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Aduanero Mexicano
SAT	Servicio de Administración Tributario
Sicre	Sistema de Consulta de Recaudación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Siresi	Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias
TIC	Tecnología de Información y Comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUE	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
Vucem	Ventanilla de Comercio Exterior Mexicana
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
APIS	<i>Advanced Passenger Information Systems</i>

---

BASC	<i>Business Alliance for Secure Commerce</i>
C-TPAT	<i>Customs-Trade Partnership against Terrorism</i>
EDI	<i>Electronic Data Interchange</i>
FAST	<i>Free and Secure Trade</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GCI	<i>Global Competitive Index</i>
JIT	<i>Just In Time</i>
LPI	<i>Logistics Performance Index</i>
LTL	<i>Less Than Truckload Carriers</i>
Marco SAFE	<i>Framework of Standard to Secure and Facilitate Global Trade</i>
PIP	<i>Partner In Protection</i>
RILO	<i>Global Regional Intelligence Liaison Office</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>

## I. Introducción

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la facilitación aduanera, permite integrar cadenas logísticas de suministros más eficientes, determinante clave para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED). Así mismo sostiene el organismo internacional, “fortalece la capacidad exportadora de los países a través de la creación de un ambiente favorable para los negocios, el fortalecimiento de mejoras en los servicios, y la reducción en los precios de exportación” (OCDE, 2011: 26). Esto como resultado de la disminución de los tiempos de despacho, lo que permite así, fomentar la integración de los mercados globales.

En este sentido, el gobierno mexicano ha reconocido a través del documento denominado Agenda para la Competitividad en Logística 2008-2012 que “para atraer las inversiones es necesario reducir los costos de transacción y mejorar los tiempos de movilización de las mercancías, asegurando que éstas estén en el lugar y momento preciso, en forma y costo adecuado” (SE, 2008: 16).

Por esa razón, Trejo (2003: 49) afirma que “la política de apertura comercial exige la modernización aduanera y el establecimiento de procedimientos aduaneros ágiles y eficientes. Sin este instrumento ejecutor, las demás políticas comerciales relacionadas con el intercambio de bienes a través de las fronteras podrían resultar ineficientes y no se cumplirían sus objetivos”.

De esta manera, el propósito del presente estudio consiste en hacer una propuesta viable que facilite las operaciones de importación y exportación y promueva las cadenas logísticas internacionales, modernizando con ello al Sistema Aduanero Mexicano (SAM) a través de la implementación del despacho anticipado y otras propuestas recomendadas por organismos internacionales

como la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Pretendemos a través del mismo explicar cuáles son las causas por las que el Sistema Aduanero Mexicano (SAM) no fomenta las cadenas logísticas internacionales y no permite la facilitación del comercio exterior, así como ofrecer una propuesta por medio de la cual al diseñar un proceso funcional que permita el envío de la información aduanera electrónica previa permitiría el flujo rápido y eficiente del despacho aduanero, evitando retrasos y costos en la liberación de las mercancías.

De esta manera, en el capítulo 1 se realiza una aproximación a la evolución del pensamiento económico respecto de las teorías del comercio internacional. Hacemos notar que no se pretende hacer un estudio intensivo ni reflejar todas las corrientes y tendencias que al momento se han discutido, ni tampoco es objeto del presente estudio el elaborar nuevos modelos para el análisis económico, ni tratar de mejorar las teorías ya existentes, pero si pretendemos por este medio, exponer aquellas corrientes más importantes que reflejan y expresan los patrones del actual intercambio comercial que nos conduzcan al desarrollo y al entendimiento del tema en cuestión.

En el capítulo 2, se plantea la problemática del Sistema Aduanero Mexicano como instrumento facilitador del comercio y como un instrumento de fomento de competitividad para las cadenas logísticas en las empresas mexicanas. Se hace un análisis de la percepción de organismos internacionales como el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial respecto al índice de desempeño logístico, el índice global de competitividad, el comercio fronterizo, el predominio de barreras comerciales y la carga de procedimientos aduaneros, la calidad de la infraestructura aduanera, entre otros. Aquí mismo se vierten las opiniones y percepciones derivadas de las entrevistas a los usuarios de los servicios

aduaneros como agentes aduanales, los transportistas, los empresarios y las autoridades aduaneras. Asimismo se analiza la importancia del despacho aduanero como pieza importante dentro de la cadena logística internacional.

En el capítulo 3, planteamos la propuesta motivo del presente estudio, que permita modernizar al SAM, facilitar el comercio y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas de las empresas en México a través del despacho aduanero anticipado. De esta manera, se proponen las reformas a los artículos 35, 98, 99 y 100 de la Ley Aduanera con el fin de establecer el despacho anticipado para homologarlos con los de otros países, principalmente con nuestros principales socios comerciales del TLCAN.

En el capítulo 5 vertimos las conclusiones a las que hemos llegado, derivadas del estudio, para manifestar si se cumplen o se rechazan las hipótesis planteadas, así como, si se cumplen los objetivos planteados al principio de la investigación.

En el Capítulo 6 se establecen una serie de recomendaciones derivadas del presente estudio.

Finalmente, los anexos contienen el cuestionario utilizado como instrumento de medición que nos permitió conocer la opinión y experiencia de los diversos sujetos que participan en el comercio exterior de nuestro país (importadores, exportadores, agentes aduanales, empresas de transporte y autoridades aduaneras) a fin de obtener de ellos la problemática que afecta al Sistema Aduanero Mexicano y sobre todo aquellos problemas que les afectan en sus operaciones cotidianas de importación y exportación. Así mismo en esta sección, enlistamos aquellas empresas a las cuales se les aplicó dicho cuestionario. De igual manera, anexamos el formato del pedimento aduanero

que es utilizado en la actualidad en el SAM, de conformidad con el anexo I de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

## II. Antecedentes

Consideramos relevante resaltar que dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se planteó como objetivos: fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial; continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED); e incrementar la participación de México en los flujos del comercio mundial<sup>1</sup>(PND, 2007-2012: 110).

En ese sentido, el gobierno federal desarrolló en 2007 el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 por medio del cual se propuso realizar una reingeniería de procesos encaminado a fortalecer el análisis de riesgo mediante el diseño de un sistema de análisis basado en una segmentación de usuarios conforme al riesgo, al tipo de mercancías, así como todos los regímenes y todas sus fases

---

1 Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, plantea “ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero”. (PND- 2013-2018: 92)

De esta manera se plantea (entre otras cosas) los objetivos siguientes (PND 2013-2018: 152):

- Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.
- Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global.
- Fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes.

Como líneas de acción se propone (PND 2013-201: 154):

- Fomentar el desarrollo de puertos marítimos estratégicos de clase internacional, que potencien la ubicación geográfica privilegiada de México, impulsen las exportaciones, el comercio internacional y el mercado interno.
- Mejorar la conectividad ferroviaria y carretera del sistema portuario.
- Generar condiciones que permitan la logística ágil y moderna en los nodos portuarios, que apoye el crecimiento de la demanda, la competitividad y la diversificación del comercio exterior y de la economía.
- Ampliar la capacidad instalada de los puertos, principalmente en aquellos con problemas de saturación o con una situación logística privilegiada.
- Reducir los tiempos para el tránsito de carga en las terminales especializadas.
- Agilizar la tramitología aduanal y fiscal en los puertos del país, incorporando para ello tecnologías de punta.
- Incentivar el relanzamiento de la marina mercante mexicana.
- Fomentar el desarrollo del cabotaje y el transporte marítimo de corta distancia, para impulsar como vía alterna a la terrestre el tránsito de mercancías. (PND 2013-201: 141)
- Facilitar el comercio exterior impulsando la modernización de las aduanas, la inversión en infraestructura, la actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanal.
- Profundizar la política de desregulación y simplificación de los programas de comercio exterior, con el objetivo de reducir los costos asociados.
- Diversificar los destinos de las exportaciones de bienes y servicios hacia mercados en la región Asia-Pacífico, privilegiando la incorporación de insumos nacionales y el fortalecimiento de nuestra integración productiva en América del Norte.

operativas; asimismo, se buscaba incorporar a todas las unidades de análisis de las aduanas para su retroalimentación y dotar y modernizar de tecnología e infraestructura de punta a todas las aduanas del país.

El PMA sostiene que al conocer mejor al usuario, modernizar la tecnología de la información y la infraestructura se ofrecerá un servicio que facilite la interacción entre la institución aduanera y el contribuyente. Lo anterior tiene sustento en un marco jurídico adecuado que le permitiría al Sistema Aduanero Mexicano (SAM) simplificar, transparentar y disminuir el costo logístico al contribuyente, se simplificaran, además, los trámites para cumplir con sus obligaciones fiscales y así fortalecer el “civismo fiscal” (PMA 2007-2012: 31).

En ese contexto, se han realizado, a partir de su implementación, una serie de cambios que han “modernizado” al Sistema Aduanero Mexicano (SAM) de forma importante. Sin embargo, no ha sido posible concretar el objetivo general que establece la OMA a través del Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global de 2005 (también conocido como Marco SAFE), del cual México es miembro: “permitir que las Administraciones de Aduanas faciliten la circulación del comercio legítimo y que mejoren y modernicen los regímenes aduaneros” (OMA, 2005: 10). Así como permitir un alto grado de simplificación y de armonización de los regímenes y prácticas aduaneros.

Por esta razón existe una percepción generalizada de falta de competitividad del comercio exterior en México, como se puede apreciar en los índices de competitividad de organismos internacionales, así como por parte de los usuarios de los servicios aduanales (importadores, exportadores, agentes aduanales y transportistas), lo que hace que no se aproveche la ventaja de su ubicación geográfica para competir en mercados tanto del TLCAN como del sur del continente, así como aprovechar eficientemente la red de tratados que se

tienen firmados.

La OMA a través del Marco SAFE y del Convenio de Kyoto Revisado de 1999 (CKR) propone que las aduanas modernas deben emplear el envío anticipado de la información electrónica, lo que permitiría el despacho anticipado de las mercancías pudiendo ser liberadas inmediatamente al arribo y descargue del medio de transporte, lo que reduciría los tiempos de despacho de días a cuestión de horas, como lo han conseguido algunos países miembros del Marco SAFE y del CKR.

En ese sentido para mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en México, es necesario sustituir los procedimientos aduaneros existentes por nuevos procesos que permitan a los importadores/exportadores la posibilidad de enviar anticipadamente la información relacionada con sus mercancías (por medios electrónicos), para que una vez habiendo arribado al país, se esté en posibilidad de despacharlas, inclusive anticipadamente. Esto le permitirá planear y fomentar sus cadenas logísticas con clientes y proveedores. Por esta razón, se propone que para lograr la modernización aduanera y colocarla en niveles funcionales más apropiados, es indispensable adoptar algunos mecanismos propuestos por la OMA a través del Marco Normativo SAFE y el Convenio de Kyoto Revisado de 1999 (CKR): el despacho anticipado, la consolidación del Operador Económico Autorizado (OEA), la consolidación de sistemas de análisis de riesgo, la consolidación de mecanismos de inspección no intrusivos y la consolidación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, principalmente.

### III. Justificación

El tiempo de espera en la liberación de mercancías en los puertos de México toma 12 días (*The World Bank*, 2012: 120), y 5.32 días en tráfico aéreo (S.E. 2009: 121); Para exportar un contenedor de 20 pies se requieren al menos 5 documentos y cuesta 1,450.00 USD; para importar un contenedor de 20 pies se requieren al menos 4 documentos y cuesta 1,780.00 USD.

En el comercio exterior de hoy existen más de 30 actores involucrados (Agentes aduanales, agentes de carga, exportadores/importadores, dependencias gubernamentales, etc.); se utilizan al menos 40 documentos diferentes en una cadena logística de comercio exterior (regulaciones y restricciones no arancelarias, aduanas, etc.); existen más de 145 trámites y 200 datos de información, de la cual entre un 60-70% es capturada en más de una ocasión (S.E. 2009: 7).

De esta manera, modernizar el SAM requiere la convergencia de variables distintas como lo plantea la ALADI 2006:

- Establecer procesos de control inteligentes basados en la aplicación de métodos de análisis de riesgo de fraude, revisiones aleatorias y selectivas, cruces de variables, análisis de tendencias, y el establecimiento de perfiles de riesgo, que controlen el tráfico pero sin entorpecer los flujos de las mercancías que cruzan las aduanas;
- Adaptar el Sistema Aduanero a los estándares internacionales que motiven el intercambio de información aduanera entre los países y el uso de procedimientos comunes que establezcan procesos similares;
- Simplificar, racionalizar y armonizar los procesos, lo que resulta indispensable para homologar variables como control aduanero, la clasificación arancelaria, las reglas de origen, y la valoración aduanera,

de esta manera organismos internacionales como la OMC y la OMA han establecido reglas que recomiendan su uso para lograr dicha estandarización en el nivel mundial;

- Usar a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos aduaneros, que derivado del intensivo intercambio de información que debe existir entre las aduanas del país y del mundo se deben informatizar todos los procesos y la reducción del uso de papel en los proceso del despacho, para ello, el uso de Internet ha sido una herramienta necesaria para el envío de las declaraciones y trámites (pedimentos, permisos, autorizaciones, etc.), así como otros trámites necesarios para agilizar el despacho aduanero;
- Establecer como regla el principio de la autodeclaración de la información en el que el contribuyente asume la responsabilidad por lo declarado, determinando de esta manera lo que le corresponde pagar por las mercancías que recibe y/o envía;
- La distribución de la información y su uso intensivo le permite a los usuarios información aduanera útil a su alcance. Por su parte, a las oficinas de aduanas le permite un intercambio de información en tiempo real y en el nivel internacional el correcto intercambio de información con la red de aduanas del mundo; y
- Diseñar nuevos métodos de recaudación a través de la simplificación del pago de aranceles, impuestos y tasas.

La consolidación de dichas variables en el sistema aduanero facilita el comercio y moderniza los procedimientos del despacho aduanero anticipado. Para ello, deben cumplirse también cuatro elementos necesarios: El Operador Económico Autorizado (OEA); la ventanilla única; los mecanismos de inspección no intrusivos; y la gestión de análisis de riesgo, conceptos que son propuestos por la OMA, la OMC y la ONU, los cuales son definidos de la siguiente manera:

### **Operador Económico Autorizado**

Por Operador Económico Autorizado (también llamado Operador económico seguro) *“se entiende la parte que participa en el movimiento internacional de las mercancías desempeñando cualquier cometido en nombre de una Administración nacional de Aduanas o cualquier función que haya sido aprobado por ésta, y que cumple las normas de la OMA o equivalentes sobre seguridad de la cadena logística. OEA son entre otros, los fabricantes, importadores, exportadores, agentes, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminal, operadores integrados, almacenes, distribuidores”* (OMA, 2004: 9).

Los Operadores Económicos Autorizados (OEA) obtendrán beneficios de la aduana como *“el procesamiento rápido de los productos, por ejemplo mediante la reducción de la cantidad de controles. Gracias a esto, se ahorrará tiempo y costos. Uno de los principios del Marco SAFE es crear un conjunto de normas internacionales para promover la uniformidad y la previsibilidad. Además, se reducen los múltiples y complejos requisitos para la presentación de informes”* (OMA, 2005: 11).

### **Ventanilla Única**

La ONU lo define como *“un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberían presentar una vez”* (ONU, 2005: 11).

Así, propone el Marco SAFE *“los gobiernos deberán celebrar acuerdos de cooperación entre las Aduanas y otros organismos gubernamentales*

*relacionados con el comercio internacional para facilitar la transferencia ininterrumpida de información comercial y para intercambiar información sobre riesgos a nivel nacional e internacional. De este modo, los agentes comerciales podrán presentar por única vez y electrónicamente la información solicitada a una única autoridad designada preferentemente la Aduana. Las Aduanas buscarán una mayor integración con el proceso comercial y los flujos de información en la cadena logística mundial, por ejemplo, utilizando documentos comerciales como facturas y órdenes de compra, como las declaraciones de importación y exportación” (OMA, 2005: 26).*

### **Mecanismos de inspección no intrusivos**

El Marco SAFE establece que *“Para realizar las inspecciones deberán utilizarse equipos de inspección no intrusiva y detectores de radiación cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo. Estos equipos son necesarios para inspeccionar rápidamente la carga o los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo” (OMA, 2005: 27).*

### **Gestión de análisis de riesgo**

El análisis de riesgo se refiere a *“la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas de control que ofrecen a las Aduanas la información necesaria para controlar los movimientos o envíos que presentan un riesgo” (OMA, 2005: 28).*

De esta manera, las Administraciones Aduaneras deberán aplicar un sistema de análisis de riesgo para identificar los envíos que podrían resultar de alto riesgo. Este sistema debería incluir un mecanismo para validar las evaluaciones de riesgo, las decisiones de selectividad y además, para identificar las mejores prácticas (OMA, 2005: 27).

Si hacemos un análisis, se podrá decir que todos estos elementos ya existen en el SAM, sin embargo, a pesar de haber sido implementadas, ésta implementación ha sido de forma muy peculiar y no siguiendo la propuesta por los organismos internacionales como podremos ver a lo largo del estudio.

Por esta razón, se plantea la propuesta de la presente investigación, primeramente porque a pesar de que el SAM ha obtenido importantes logros en materia de modernización, éstos no han sido suficientes puesto que en el nivel internacional se sigue teniendo una percepción de escaso desempeño logístico y de comercio exterior, lo que limita las inversiones (ALADI, 2007: 15).

Así pues, la modernización del SAM se vuelve tarea necesaria, primero por el crecimiento constante de nuestro comercio exterior y después por la necesidad de congruencia entre la política de apertura comercial<sup>2</sup>, lo que ha posicionado a México como uno de los países más abiertos del mundo, comercialmente hablando, donde participan al menos 44 países y con los cuales mantiene un comercio exterior muy activo<sup>3</sup>.

De lo anterior se desprende la necesidad que México tiene por proyectar una imagen de eficacia y eficiencia para ser percibido en el nivel mundial como una atractiva opción de intercambio comercial y, sobre todo, como una opción de inversión extranjera directa que le permita aprovechar su ventaja geográfica privilegiada, que lo lleve a expandirse hacia otros mercados, en gran medida, con los vecinos del norte que demandan servicios logísticos más eficientes por su constante crecimiento en el volumen de comercio.

---

<sup>2</sup> Iniciada en la década de los años ochenta y su consolidación en los noventa con el inicio de una serie de negociaciones encaminadas a la firma de importantes acuerdos comerciales, como el TLCAN, el TLCUE, entre otros, hasta concluir con el último acuerdo comercial con Perú en 2012.

<sup>3</sup> En 2011, los impuestos al comercio exterior representaron 23% de los ingresos tributarios, y del IVA total recaudado 49.1%; Para 2011 la balanza comercial representó 700,424 millones de dólares (SE, 2012) y 61% del PIB.

La implementación del despacho anticipado y el fortalecimiento de figuras como el Operador Económico Autorizado (OEA), la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la ampliación de los mecanismos de inspección no intrusivos y la gestión eficiente de análisis de riesgo en el SAM permitirá modernizar a la aduana mexicana en su infraestructura, tecnología y operatividad, lo que redundará en la simplificación administrativa que permitirá tramites más sencillos y prácticos que facilitarán la operación aduanera de forma puntual, principalmente para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pyme) que ven en la red de aduanas un “enmarañado” proceso logístico lleno de obstáculos y legislaciones que dificultan el proceso de exportación e importación.

La propuesta planteada en este trabajo podrá reducir los tiempos de despacho de 12 días en tráfico marítimo y 5.32 días en tráfico aéreo a sólo 2 días en el primer caso y de 2 a 4 horas en el segundo. Logrando con ello disminuir los costos logísticos innecesarios como veremos en el capítulo III (Ver diagrama número 8).

#### **IV. Planteamiento del problema**

Organismos internacionales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en un estudio realizado en 2007 sobre facilitación aduanera en los países miembros, sostiene que:

*“en un ambiente altamente competitivo, el comercio internacional y las inversiones se localizarán en mercados eficientes y facilitadores; de igual forma, tratarán de evitar establecerse en países que sean asociados con costos logísticos elevados”* (ALADI, 2007: 15).

Por su parte para la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el comercio internacional es un motor fundamental para la prosperidad económica, es por ello que considera necesario contar con una estrategia aprobada por sus miembros a fin de garantizar el movimiento del comercio mundial de modo que no impida, sino que facilite la circulación de mercancías, garantizando la seguridad de la cadena logística internacional. De esta manera el Marco Normativo SAFE así como el CKR establecen los principios y normas, los cuales presenta a su Miembros para que los adopten como fundamentos básicos (OMA, 2005: 6) que les permitan facilitar el comercio, modernizando sus Sistemas Aduaneros.

En ese sentido, en el 2005, año en que se creó el Marco Normativo, México adoptó sus principios comprometiéndose a adoptarlos y establecerlos en el sistema aduanero nacional. Desde ese compromiso ya han pasado 6 años y la opinión internacional (de organismos como el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial) en materia de eficiencia logística y de mejora en el comercio internacional no son muy favorables. De la misma manera, los usuarios nacionales de los servicios aduanales como los agentes aduanales, los empresarios y los transportistas, han manifestado que los servicios siguen

siendo deficientes, burocráticos, confusos y desarticulados, por lo que ralentiza el despacho aduanero y lo vuelve obsoleto.

De esta manera, como resultado de la presente investigación, así como derivado de las encuestas realizadas a los usuarios de los servicios aduaneros, se obtuvo como resultado que existen una serie de problemas que pueden ser resueltos si se les articula eficientemente y sobre todo si se diseñan los elementos para darles solución. Así podemos enlistar los que consideramos han sido más importantes:

- ✓ En el nivel mundial, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial consideran que existen deficiencias importantes en cuanto a capacidad logística, por ello califican a México en el mejor de los casos en el lugar número 50 de al menos 150 economías comparadas.

De esta manera, el Índice Global de Competitividad 2011-2012 (CGI) del Foro Económico Mundial (WEF) le otorga a México el lugar número 58 y en el tema de infraestructura el lugar número 66 y en el tema de la calidad de la misma, nuestro país obtuvo el lugar número 73.

Por su parte el Banco Mundial, en el tema de “Facilidades para hacer negocios”, publicado en el reporte *Doing Business (2011)*, asigna a México el lugar número 53; en el tema de Comercio transfronterizo (comercio exterior) se obtuvo el lugar número 59; en cuanto al Índice de Desempeño Logístico, del mismo organismo pero del reporte *Connecting to compete* se le otorgó a México el lugar número 50. Éste mismo documento en el tema de competitividad se obtuvo el lugar número 58 y en el tema que nos ocupa respecto de la “eficiencia en aduanas”, se

obtuvo el lugar no 62.

En ese sentido los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial no han encontrado elementos suficientes para calificarlo en mejores posiciones, mismas que son reservados para países con niveles de desarrollo más elevado. Sin embargo, por el nivel de comercio que representa nuestra economía, las calificaciones deberían ser mejores, pues de acuerdo con la Secretaría de Economía (2013) México se consolida en 2012 como la 14<sup>a</sup> economía mundial, se constituye como el 11<sup>o</sup> exportador mundial y el 1<sup>o</sup> exportador de América Latina, y el 5<sup>o</sup> receptor de IED entre las economías emergentes, con un valor de comercio exterior de 741.6 mmd (370.9 en exportaciones y 370.7 en importaciones) (Secretaría de Economía, 2013: 1-5).

Por su parte, en el nivel nacional, los usuarios de los servicios aduaneros nos han manifestado que los principales problemas que enfrenta al SAM son los siguientes:

- ✓ La infraestructura aduanera es insuficiente, sobre todo si se considera el nivel del comercio, el cual sobrepasa los 700 mil mm.dd (cifras del 2011). Basta ver la saturación de las aduanas de Manzanillo, AICM, Veracruz y Lázaro Cárdenas (principalmente).
- ✓ Los equipos de inspección no intrusivos no son suficientes en las 49 aduanas, por lo que aún no está en posibilidad de confiarles en su totalidad la detección de mercancías no autorizadas por estos medios.
- ✓ Existe un alto porcentaje de recursos humanos en la Administración General de Aduanas (AGA) no calificado, con criterios operativos muy reducidos, lo cual sigue entorpeciendo el flujo aduanero.
- ✓ Las regulaciones siguen siendo excesivas y en la mayoría de los casos confusas lo que dificulta los ánimos por buscar nuevos mercados o

buscar mejores clientes y proveedores en el exterior.

- ✓ Se percibe de igual manera una amplia descoordinación entre los distintos sujetos que participan en el despacho aduanero, transportistas, agentes aduanales, recintos fiscalizados, autoridades aduaneras, etcétera.
- ✓ En México, la utilización del agente aduanal sigue siendo obligatorio en el despacho aduanero y no opcional (en el caso de importaciones pequeñas) como hacen otros países, lo que genera un pago de honorarios por servicios profesionales que contribuye a encarecer los productos<sup>4</sup>.
- ✓ La falta de un instrumento facilitador que contenga toda la información, gestoría y asesoría aduanera como Ventanilla Única acorde con lo que establece la OMA, el cual es un concepto distinto a lo que se tiene actualmente en la Ventanilla de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM).
- ✓ El Operador Económico Autorizado (OEA), es una figura exclusiva al sector eléctrico y electrónico en México y que se ha denominado Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), y por lo tanto no incluye a todos los eslabones de la cadena, lo que limita la conformación de cadenas logísticas autorizadas como establece el Marco Normativo SAFE. Por otra parte, dicho programa no ha sido reconocido en el nivel mundial derivado de la falta de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) para que de esta forma, (como sugiere la OMA) deban ser reconocidos por otros programas en otros países que implementaron la

---

<sup>4</sup> Destaca el hecho de que en Octubre de 2013 se envió una propuesta al Congreso de la Unión para modificar el artículo 40 de la Ley Aduanera para establecer la figura del agente aduanal como optativo y crear a su vez la figura de Representante aduanal. A la impresión de este documento se analizaba la propuesta en el Senado de la República. De esta manera la reforma quedará como sigue: *“Las personas morales que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal, tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero a través de un representante aduanal, que deberán acreditar ante el Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que se establezcan en el Reglamento.*

*Las personas físicas que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal, deberán cumplir con los requisitos y condiciones que se establezcan en el Reglamento.*

*Los importadores y exportadores que opten por despachar las mercancías, así como los agentes aduanales cuando actúen como sus consignatarios o mandatarios, deberán cumplir las obligaciones consignadas en la presente Ley, relativas al despacho aduanero”.*

figura como son OEA (Unión Europea), PIP (Canadá), C-TPAT (EUA), etc., otorgándoles así facilidades aduaneras en el proceso del levante de mercancías.

- ✓ Finalmente los tiempos de despacho de las mercancías en las aduanas siguen siendo muy largos, lo que sin duda representa un problema en costos logísticos, así como retrasos en la gestión de las cadenas logísticas (12 días en tráfico marítimo según el Banco Mundial, 2012) y 5.32 días en tráfico aéreo según la S.E., 2009).

## **Definición de variables**

**Variable independiente:** Modernización del Sistema Aduanero

**Variables dependientes:** Facilitación comercial y fomento de las cadenas logísticas.

## **Objetivos de la Investigación**

### **Se plantea como objetivo general:**

1. Explicar cuáles son las causas por las que en el Sistema Aduanero Mexicano (SAM) no se fomentan las cadenas logísticas internacionales y no se permite la facilitación del comercio acorde con las políticas comerciales internacionales planteadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 así como del Convenio de Kyoto Revisado de 1999.

### **Como objetivos específicos se plantean:**

1. Analizar si el despacho aduanero anticipado, permitirá modernizar al Sistema Aduanero Mexicano, logrando facilitar el comercio, así como mejorar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales como lo recomienda la OMA a través del Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global y el Convenio de Kyoto Revisado.
2. Analizar si la consolidación de variables como el Operador Económico Autorizado (OEA), los sistemas de análisis de riesgo, los mecanismos de

inspección no intrusivos y la Ventanilla Única de Comercio Exterior, permitirán la modernización y facilitación del comercio exterior en el SAM.

### **Preguntas de la investigación**

1. ¿En el Sistema Aduanero Mexicano (SAM) se fomentan las cadenas logísticas internacionales y se facilita el comercio exterior acorde con las políticas comerciales internacionales planteadas por Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 y el Convenio de Kyoto Revisado de 1999?

### **Como preguntas complementarias se determinan las siguientes:**

1. ¿El despacho aduanero anticipado, permitirá modernizar al Sistema Aduanero Mexicano, logrando facilitar el comercio, así como mejorar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales como lo recomienda la OMA a través del Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global y el Convenio de Kyoto Revisado?
2. ¿El Operador Económico Autorizado (OEA), los sistemas de análisis de riesgo, los mecanismos de inspección no intrusivos y la Ventanilla Única de Comercio Exterior, permitirán modernizar al SAM y facilitar el comercio exterior de México?

Derivado de lo anterior, planteamos la siguiente hipótesis:

## **Planteamiento de Hipótesis**

### **Hipótesis Principal:**

1. Las políticas comerciales internacionales planteadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 así como del Convenio de Kyoto Revisado de 1999 relacionadas con las medidas de facilitación comercial mejoraran la competitividad de las cadenas logísticas en las empresas mexicanas y modernizarán al Sistema Aduanero Mexicano (SAM).

### **Hipótesis secundarias**

1. La implementación del despacho aduanero anticipado en el Sistema Aduanero Mexicano, constituirá el primer elemento para facilitar el comercio y fomentar la competitividad de las cadenas logísticas en el Sistema Aduanero Mexicano.
2. El uso eficiente de los programas como Operador Económico Autorizado (OEA/NEEC), la aplicación eficiente de los sistemas de análisis de riesgo, y de los mecanismos de inspección no intrusivos, así como, el diseño de un modelo funcional de Ventanilla Única de Comercio Exterior, permitirán modernizar al SAM y facilitar el comercio exterior de México.

## V. Método

La metodología que se siguió se fundamenta en el enfoque teórico de integración económica (Teoría de uniones aduaneras), la cual justifica el comercio entre los países a través de la integración y la eliminación de barreras comerciales, proceso acompañado de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones, cuyo objeto último consiste en establecer un solo mercado libre de interferencias para que en él los factores de producción, las mercancías, las fuerzas de trabajo y las corrientes sociales gocen de libre movilidad (Balassa, 1996). De esta manera la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través de convenios internacionales como el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 (Marco SAFE) y el Convenio de Kyoto Revisado de 1999 (CKR), se plantean una serie de recomendaciones para que los países miembros los adopten a fin de facilitar el flujo de las mercancías y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en el nivel mundial, ampliar la función y desempeño de las administraciones aduaneras, así como permitir un alto grado de simplificación y de armonización de los regímenes y prácticas aduaneros.

Esta libre movilidad de factores, producto de la globalización económica obedece, según Witker & Hernández, (2008: 5) a dos razones: 1º por el intenso desarrollo tecnológico en las comunicaciones y en los transportes, lo que ha derivado en la reducción de los costos en el desplazamiento de mercancías de un país a otro; y 2º por la importancia que le han conferido los gobiernos al comercio exterior como parte importante en el crecimiento económico.

De esta manera, la globalización económica ha sido caracterizada 1) por una creciente interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales; 2) por un incremento en el comercio internacional, así como la eliminación de las barreras al mismo, lo que permite la

vinculación más estrecha y cercana entre los países, las industrias y las empresas, lo que conduce a hacer del mundo un mercado global; 3) por los cambios intensos en los métodos de producción; y finalmente 4) por la movilidad de capitales e inversión extranjera directa (IED).

Esta integración económica exige pues, instrumentos reguladores más eficaces y capaces de controlar el tráfico de mercancías sin entorpecer el flujo comercial, es así como las administraciones de aduanas cumplen un papel fundamental en este proceso de integración económica puesto que, como afirma la OMA (2005) las Administraciones Aduaneras tienen facultades que no se han conferido a ningún otro organismo gubernamental (a saber, la autoridad para inspeccionar la carga y las mercancías que entran, sales y están en tránsito). Además, las aduanas tienen la facultad de impedir la entrada o salida de mercancías, así como también facilitar su entrada. De esta manera, las administraciones aduaneras pueden solicitar información sobre las mercancías importadas y a menudo solicitan información sobre las mercancías exportadas. Pueden solicitar que esa información se presente anticipada y electrónicamente, si sus leyes así lo permiten. Así pues, debido a sus conocimientos técnicos, las Aduanas pueden y deben desempeñar un papel central en la seguridad y sobre todo en la facilitación del comercio en el nivel mundial (OMA, 2005: 3).

En ese sentido la modernización del Sistema Aduanero Mexicano obedece a esta nueva tendencia, donde las Administraciones Aduaneras modernas utilizan sistemas informatizados para el analizar el riesgo sin sobrecargar a la comunidad comercial internacional con distintos requisitos para asegurar y facilitar el comercio (OMA, 2005: 7).

Por otro lado, para determinar las causas por las que el SAM no facilita el comercio ni fomenta las cadenas logísticas internacionales, nos dimos a la tarea

de preguntarles a los usuarios de los servicios aduaneros, (siendo estos los más indicados, pues son quienes viven el día a día de la problemática en el despacho aduanero), cuáles son los problemas que más les afectan en sus operaciones comerciales cotidianas. Así, se realizó un cuestionario dirigido a empresarios, agentes aduanales, transportistas y autoridades aduaneras cuyo objetivo estuvo enfocado a obtener de ellos una percepción real respecto a la calidad de los servicios que presta el Sistema Aduanero Mexicano. Además del cuestionario, se realizaron entrevistas con los encuestados para fortalecer sus opiniones. De la misma manera, se realizaron visitas a las aduanas de Nuevo Laredo Tmps., del Puerto de Veracruz, Ver., del Puerto de Manzanillo, Col., y del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) con la finalidad de conocer de primera mano, (entre otras cosas) el estado que guarda su infraestructura en materia de equipamiento no intrusivo.

Por otra parte, se sostuvieron entrevistas con empleados de la Administración General de Aduanas (AGA), con agentes aduanales, empresarios y transportistas con la finalidad de recabar opiniones acerca de los cambios realizados en los últimos años respecto a la modernización aduanera.

De igual manera se tomó en consideración la percepción que se tiene de México en el nivel internacional en materia de gestión de las cadenas logísticas. Para ello, hemos analizado la información de dos organismos internacionales como son el Banco Mundial (BM) y el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). En el caso del Banco Mundial, éste emite dos publicaciones anuales denominadas *Ease of Doing Business (Facilidad para hacer negocios)* y el Índice de Desempeño Logístico a través del reporte denominado *Connecting to compete*. En el caso del Foro Económico Mundial, anualmente publica un reporte que mide el Índice Global de Competitividad. Ambos organismos, nos dan una perspectiva que bien merece su análisis pues es práctica común el

hecho de evaluar o calificar a cada país para conocer su grado de eficiencia que bien puede influir en las decisiones a la hora de realizar negocios internacionales.

Es importante hacer notar que la investigación corresponde a un estudio descriptivo y explicativo en el cual se estudiaron y midieron los aspectos más importantes acerca de los problemas que aquejan al Sistema Aduanero Mexicano y que afectan negativamente a los usuarios de los servicios aduaneros en relación con el despacho aduanero como un eslabón importante de la cadena logística del comercio exterior de nuestro país.

De igual manera, esta investigación se constituye como una investigación de tipo no experimental, puesto que simplemente se observan y miden los fenómenos (variables) en su contexto natural, para luego ser analizadas sin fines de manipulación. Así mismo, nuestro estudio es de tipo transversal pues su propósito es describir las variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado, es decir lo que sucede en el SAM actual.

En lo referente al análisis estadístico, para la determinación de la fuente de información primaria se utilizó un método probabilístico denominado Cálculo de tamaño de muestra para una población finita. De esta manera, los pasos a seguir consistieron en:

1. Determinar la población universo,
2. Segmentar a los grupos para obtener la población estadística,
3. Determinar los parámetros de estudio, y
4. Calcular el tamaño de la muestra.

Con relación a los agentes aduanales entrevistados, éstos fueron tomados de la

lista publicada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) del “Listado de sociedades de Agentes Aduanales, en relación con la Regla 1.4.9. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior” y de la lista publicada por la revista *Estrategia aduanera. La revista mexicana de comercio exterior* (de septiembre de 2011). De dicha lista se tomaron aquellas agencias adscritas al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), Manzanillo, Col.; Veracruz, Ver. y Nuevo Laredo Tmps., principalmente por ser éstas las aduanas con mayor volumen de comercio a nivel nacional. Una vez localizados los teléfonos y domicilios, se procedió a contactarlos. Primeramente a los 109 agentes aduanales adscritos al AICM, los 69 adscritos a la aduana de Veracruz, los 12 de la aduana de Manzanillo y los 185 adscritos a la aduana de Nuevo Laredo Tmps. De este universo, logramos la respuesta a 190 cuestionarios que nos permitió conocer la percepción del sector.

De esta manera, para determinar el tamaño de la muestra realizamos el siguiente procedimiento:

$$n = Z_{\infty}^2 \frac{Npq}{i^2(N - 1) + Z_{\infty}^2 pq}$$

Donde:

n= Tamaño de muestra

p= Éxito

q= Fracaso

N=Tamaño de la población estadística = 375

Z= Nivel de confianza = 95% =  $Z_{\infty} = 1.96$

$$n = 1.96^2 \frac{375 (0.5)(0.5)}{0.05^2(375 - 1) + 1.96^2(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{93.75}{0.0025(374) + 3.8416(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{93.75}{0.935 + 0.9604}$$

$$n = 3.8416 \frac{93.75}{1.8954}$$

$$n = 3.8416 * (49.4618)$$

$$\mathbf{n = 190}$$

Respecto de los transportistas, la Asociación Mexicana de Agentes de Carga de la Ciudad de México (AMACARGA) nos proporcionó una lista de aquellos agremiados que prestan servicios relacionados con el comercio exterior, de esa lista se desprendieron 25 empresas más importantes del rubro de los cuales se logró contactar al total, de esos obtuvimos 24 cuestionarios resueltos con información importante con opiniones variadas por el tipo de tráfico, pero con conclusiones similares.

$$n = Z_{\infty}^2 \frac{Npq}{i^2(N-1) + Z_{\infty}^2 pq}$$

N=Tamaño de la población estadística = 25

Z= Nivel de confianza = 95% =  $Z_{\infty} = 1.96$

$$n = 1.96^2 \frac{25 (0.5)(0.5)}{0.05^2(25 - 1) + 1.96^2(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{6.25}{0.0025(24) + 3.8416(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{6.25}{0.6 + 0.9604}$$

$$n = 3.8416 \frac{6.25}{1.0204}$$

$$n = 3.8416 * (6.1250)$$

$$n = 23.52 = 24$$

Por parte de los importadores/exportadores se pidió ayuda al menos a 5 agencias aduanales adscritas al AICM, pero con oficinas operativas en Nuevo Laredo, Manzanillo y Veracruz para que nos permitieran hacer contacto con sus clientes a fin de obtener su opinión tanto a través del cuestionario como de las entrevistas realizadas, de esta manera, obtuvimos 162 cuestionarios resueltos.

$$n = Z_{\infty}^2 \frac{Npq}{i^2(N-1) + Z_{\infty}^2 pq}$$

N=Tamaño de la población estadística = 280

Z= Nivel de confianza = 95% =  $Z_{\infty} = 1.96$

$$n = 1.96^2 \frac{280 (0.5)(0.5)}{0.05^2(280 - 1) + 1.96^2(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{70}{0.0025(279) + 3.8416(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{70}{0.6975 + 0.9604}$$

$$n = 3.8416 \frac{70}{1.6579}$$

$$n = 3.8416 * (42.2220)$$

$$n = 162$$

Las entrevistas con los Administradores Generales de las distintas aduanas mencionadas no lograron concretarse, principalmente “por motivos de su agenda” (al menos eso nos comentaron), aunque más bien mostraron una gran falta de interés a pesar de nuestra insistencia. En todos los casos nos comentaron que la información que se pretendía era de carácter confidencial y

por esa razón no podría ser difundida.

Sin embargo, esto no fue una limitante pues a pesar de ello logramos entrevistarnos con distintas personas que habían laborado y otros que aún laboran en alguna de las distintas aduanas de estudio, logrando obtener la información que verteremos más adelante y que reflejan la opinión de las autoridades aduaneras, e incluso en muchos casos con mayor detalle, pues son las personas que trabajan directamente en el día a día de la operación aduanera. De esta manera logramos entrevistarnos con 11 personas, aunque es de notar que al final sólo obtuvimos 10 cuestionarios resueltos que nos proporcionaron los datos que veremos más adelante.

$$n = Z_{\infty}^2 \frac{Npq}{i^2(N-1) + Z_{\infty}^2 pq}$$

N=Tamaño de la población estadística = 11

Z= Nivel de confianza = 95% =  $Z_{\infty} = 1.96$

$$n = 1.96^2 \frac{11 (0.5)(0.5)}{0.05^2(11-1) + 1.96^2(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{2.75}{0.0025(10) + 3.8416(0.5)(0.5)}$$

$$n = 3.8416 \frac{2.75}{0.025 + 0.9604}$$

$$n = 3.8416 \frac{2.75}{.9874}$$

$$n = 3.8416 * (2.7850)$$

$$\mathbf{n = 10.69 = 10}$$

## Capítulo I

### Marco teórico

#### 1.1. Las teorías del comercio internacional

Las teorías clásicas que justifican los patrones del comercio sostienen que los países tienden a exportar aquellos bienes en cuya producción presenta ventajas, mientras deban importar aquellos cuya producción les resulta excesivamente costosa, encontramos de esta manera a la teoría de la ventaja absoluta de Adam Smith, la teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo y la teoría de proporciones factoriales de Eli Heckscher y Bertil Ohlin.

Otras teorías como la Teoría de la demanda recíproca (o teoría de los valores internacionales) sostiene que los patrones del comercio se dan más bien en función de los precios, de esta manera John Stuart Mill, sostenía que el precio de intercambio internacional de equilibrio de una mercancía sería aquel para el que la cantidad ofrecida por un país y la cantidad demandada por otro coincidiesen. Recurriendo así a la ley de la oferta y la demanda, en la cual afirmaba que “si existiera en el comercio internacional un exceso de oferta de un bien y un exceso de demanda de otro, sus precios descenderían y aumentarían respectivamente hasta alcanzar un equilibrio” (Torres, 2007: 90-95).

En ese mismo sentido, otro economista Staffan Burenstam Linden en 1961 expuso una teoría que se le denominó teoría de la demanda representativa, la cual se fundamentaba básicamente en la teoría de las ventajas comparativas de Ricardo y argumentaba que dichas ventajas estaban dadas por la dotación de los recursos factoriales, como los sostenía la teoría Heckscher-Ohlin, pero que esto se daba principalmente en productos primarios. Sin embargo, para los

productos “*intraindustriales*” la ventaja sería representada solamente si dichos productos desarrollaban una importante demanda interna. De esta forma podrán ser susceptibles de ser exportados a otros países pues dicha demanda permitiría la producción a costos inferiores, así como la capacidad de compra de sus consumidores; por esta razón, al haber cumplido los requisitos de la demanda interna, le garantizaba a ciertos bienes el consumo en otros mercados en el exterior pues para Linden, un producto demandado en el interior de un país con un determinado nivel de vida, sólo podrá ser exportado a otro de nivel similar (Chacholiades, 1973: 123).

La teoría de Linden proporciona una explicación para una de las principales características del comercio actual, es decir, el elevado intercambio comercial entre países industrializados con un nivel de semejanza en rentas nacionales y, por lo tanto, son los patrones de demanda los que favorecen el comercio, al menos, de productos de tipo industrial (Lobejon, 2001: 21) .

Esta misma idea la confirma Krugman y Obstfield (2008: 15), a través del “modelo de la gravedad”, el cual es una analogía a la ley de la gravedad de Newton: “La atracción de la gravedad entre dos objetos cualesquiera es proporcional al producto de sus masas y disminuye con la distancia, [para Krugman y Obstfield] “el comercio entre dos países cualesquiera es, permaneciendo todo lo demás constante, proporcional al producto de su PIB y disminuye con la distancia”.

La lógica radica en que venden más aquellos países que fabrican y ofrecen una mayor cantidad de productos al mercado; por su parte compran más aquéllos que tienen los recursos para hacerlo. Esta relación comercial se ve afectada en gran medida por la distancia geográfica entre los países, razón principal a saber, es un obstáculo natural que limita el intercambio comercial.

Por su parte, para Torres (2007: 104), los intensos cambios sufridos por el comercio internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en lo que concierne a la especialización, han llevado a una serie de economistas a considerar que la nueva situación que ha surgido es incompatible con el rígido marco de hipótesis en el que se basaba la teoría pura del comercio internacional de raíz neoclásica.

Sostiene el autor que uno de los principales elementos de ruptura con el citado marco es el reconocimiento de la existencia de economías de escala. Este cambio tiene una gran trascendencia sobre la forma en la que se concibe la competencia, ya que la existencia de economías de escala puede conducir a situaciones en las que las grandes empresas adquieren una posición ventajosa sobre las pequeñas, lo que da lugar a grandes mercados atendidos por un grupo reducido de empresas (oligopolio) o incluso por una sola (monopolio). Dicho cambio conlleva, por tanto, el fin de la limitación que suponía analizar el comercio internacional únicamente en un marco de competencia perfecta.

Afirman Krugman y Obstfeld (2008: 121-122) que dentro de las economías de escala pueden distinguirse dos variables con consecuencias diferentes sobre el comercio internacional: en primer lugar, lo que denominan economías internas, las que surgen gracias a la reducción del costo de cada unidad producida como consecuencia del mejor aprovechamiento de la capacidad de que dispone cada empresa cuando aumenta la producción; y en segundo lugar, las economías externas que se originan merced al efecto beneficioso que tiene sobre ese costo unitario el aumento del mercado mundial, al margen de lo que suceda en cada empresa.

Las economías externas pueden emplearse para justificar el comercio

internacional en ausencia de diferencias entre las dotaciones factoriales de los países, por lo que resultan útiles para explicar la existencia de intercambios entre economías similares, como los que tienen lugar actualmente entre las más desarrolladas. Para proporcionar esa justificación basta con asumir que, en presencia de economías de escala derivadas del tamaño del mercado mundial, cada país encuentra más ventajas en especializarse al máximo en la producción de un grupo limitado de mercancías que en intentar producir todas ellas. El comercio internacional desempeñaría un papel esencial en ese marco, ofreciendo a los consumidores de esos países la oportunidad de acceder a los artículos que no sean fabricados por los productores nacionales (Chacholiades, 1973: 120).

Sin embargo Krugman (2008: 16), además de las economías de escala, para él el modelo de la gravedad (del que hablábamos párrafos arriba), resulta plenamente funcional para justificar el comercio actual debido a que: primero, las economías grandes tienden a gastar importantes cantidades en importaciones debido a que poseen grandes ingresos; y segundo, debido a su amplia gama de productos fabricados atraen grandes proporciones del gasto de otros países. De esta manera, “el comercio entre dos economías cualesquiera es más grande cuanto más grande sea cualquiera de las economías implicadas”.

Es indudable, afirma el autor del modelo de gravedad, que existen otras variables que deben ser consideradas para justificar el comportamiento en el intercambio comercial, tales como la afinidad cultural, la geografía, los costos de transportes, las fronteras nacionales y las barreras de tipo arancelario y aquellas de tipo no arancelarias.

En contraste, Porter (1991) a través de la Teoría de la ventaja competitiva de las

naciones, pone de manifiesto que las viejas teorías no representan una explicación clara del comercio internacional actual, razón por la cual afirma que la competitividad de una nación depende de la capacidad de sus industrias para innovar y mejorar. Que las empresas logran ventaja competitiva frente a los mejores competidores del mundo a causa de la presión y el reto. Que se benefician de tener fuertes competidores nacionales, proveedores agresivos radicados en el país y clientes nacionales exigentes. De esta manera, al ser completivos en el mercado interno, estarán en posibilidad de competir en el mercado internacional.

De esta forma, sostiene el autor, que la influencia de la nación en la actuación competitiva internacional de las empresas surge a través de diversos aspectos por los que el entorno cercano a las empresas forma con el tiempo su éxito competitivo internacional. Teniendo en cuenta que las empresas generalmente se desarrollan en un contexto doméstico antes de expandirse internacionalmente, la nación en la que se ubican juega un papel principal en la conformación de la identidad de la empresa, el carácter de sus altos directivos, su planteamiento de estrategia y de organización, así como en la posibilidad de influir en la disponibilidad de recursos valiosos para las empresas.

Sin embargo, Porter también afirma que el hecho de que las empresas sean competitivas e innovadoras en el nivel local no basta, ya que resulta indispensable que los gobiernos traten de abrir los mercados y eliminen las prácticas desleales sin proteger a los competidores del país, salvo de existir prácticas desleales demostradas, pues se debe tener en cuenta que en muchos casos, una deficiente actuación económico-financiera sólo puede ser reflejo de una falta de innovación y dinamismo, y no de una competencia extranjera desleal. “La solución debe ir enfocada a dismantelar las barreras, no en reglamentar directamente las importaciones o las exportaciones” (Porter, 1991:

831).

Las influencias más importantes del gobierno se centran en la creación de factores avanzados, en el perfeccionamiento de las condiciones de la demanda, en la descentralización del poder económico, en garantizar la competencia y en el asesoramiento. La legislación antimonopolios, se torna esencial (Porter, 1991: 835). Así, la función del gobierno consiste en “crear un entorno en el que cualquier empresa de cualquier sector tenga oportunidad de prosperar” (Porter, 1991: 836).

El papel del gobierno es establecer políticas que puedan crear la base de recursos humanos, científicos y tecnológicos y la infraestructura que posibiliten el perfeccionamiento. Igualmente importante es que el Gobierno anime, incite e incluso presiona a las empresas para que progresen (Porter, 1991: 848).

Coincidiendo con Porter, resulta indudable que las empresas que demuestran un alto grado de competitividad a través de productos diferenciados en cuanto a calidad, innovación, precio, etc., son capaces de conquistar otros mercados en el nivel mundial.

## **1.2. Teoría de la integración económica: Facilitación del comercio y desarrollo de Cadenas logísticas internacionales**

Como hemos podido apreciar, las teorías comerciales (al menos las expuestas en el presente trabajo) solo exponen las razones por las que los países intercambian bienes en el nivel mundial. Todas suponen, o dan por hecho que existe un comercio libre, sin obstáculos técnicos que pudieran restringir las entradas y salidas tanto de personas como de mercancías (función que

corresponde al Sistema Aduanero Nacional). De esta manera, sólo la teoría denominada Teoría de la integración Económica, ha tratado de explicar el comercio de una forma más apropiada, encontrando la justificación del comercio como el resultado de la interrelación de los países, como resultado de la globalización.

De esta manera, Witker & Hernández, (2008: 5) sostienen que la creciente globalización de la economía obedece a hechos irreversibles, primero por el desarrollo tecnológico en las comunicaciones y los transportes, lo que ha permitido la reducción de los costos en el desplazamiento de mercancías de un país a otro; y en segundo lugar debido a la importancia que se le ha conferido al comercio exterior como parte importante en el crecimiento económico.

En este sentido, Witker & Hernández (2008: 5) definen a la Globalización como “un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario el cual propicia el libre flujo de mercancías, servicios, capitales y empresas, y que asigna unidades y beneficios a agentes económicos especialmente privados”.

Según los autores, las características de la globalización se enlistan de la siguiente manera (Witker & Hernández, 2008: 6):

- A. La economía está representada por la interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales.
- B. El incremento en el comercio internacional y la gradual eliminación de las barreras al mismo, lo que permite la vinculación más estrecha y cercana entre los países, las industrias y las empresas, lo que conduce a hacer del mundo un mercado global.

- C. Incorporación de nuevas tecnologías. Se permite la introducción de cambios esenciales en los métodos de producción. Los avances en las telecomunicaciones han facilitado la integración de los mercados nacionales.
- D. Movilidad de capitales e inversión extranjera directa.

Por esa razón, al hablar de integración económica, eliminación de barreras comerciales, interdependencia económica y conformación de bloques económicos y comerciales, la teoría de la integración económica o también conocida como Teoría de las uniones aduaneras trata de explicar estos fenómenos que justifican el comercio internacional.

Así, para Balassa (1996: 126) integración económica es definida como “un proceso acompañado de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones. Dicha integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”.

Sostiene el autor que como resultado de la integración entre los países, debemos diferenciar 5 fases evolutivas que se experimentan en un proceso de integración (Balassa, 1996: 126):

- A. La Zonas de Libre Comercio
- B. Unión Aduanera
- C. El Mercado Común
- D. La Unión Económica
- E. La Comunidad Económica

**Zonas de Libre Comercio (ZLC).** Este se refiere a la primera forma de

integración, en la cual son eliminados los aranceles y principalmente las trabas que impiden el comercio entre los países que la integran. Una característica importante es aquella que establece que cada país seguirá conservando sus tarifas arancelarias frente a terceros países.

**Unión Aduanera (UA).** Se refiere al establecimiento de un solo territorio aduanero. En esta etapa, los países además de permitir la libre circulación de mercancías, establecen una tarifa arancelaria común. De esta manera todo aquel país que desee ingresar sus bienes a cualquiera de los países firmantes estará sujeto al mismo tipo y monto de gravamen.

**Mercado Común (MC).** En esta etapa de integración, además de circular las mercancías libremente, también lo hacen las personas, los capitales y los servicios. En este sentido, se establece una zona de libre comercio, una política aduanera común para terceros países no miembros y una serie de políticas económicas uniformes para beneficio de los países miembros de la comunidad (Witker y Hernández, 2008: 28). Aquí se suprimen todas las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco.

**Unión Económica (UE).** Además de la liberación del movimiento de bienes y servicios, capitales y personas, así como de la creación de una tarifa externa común, se armonizan las políticas económicas, fiscales y monetarias de los países miembros.

**Comunidad Económica (CE).** Esta etapa no solo queda limitada a las políticas sociales y económicas, sino que se crean verdaderas autoridades supranacionales cuyas decisiones son obligatorias para todos los miembros, decisiones que son tomadas en función de todos los países integrantes como si fuera una sola nación. Representa la última forma de integración. Incluye políticas sociales (Witker & Hernández, 2008: 29).

Es importante resaltar que la integración regional no es inmediata, es el resultado de un proceso que se desarrolla en varios años. Generalmente dicho

proceso se da de forma gradual y se limita o se demora, en la mayoría de los casos, en la conformación sólo de zonas de libre comercio como es el caso de la región del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), aunque existen algunas excepciones que han ido a etapas más avanzadas como por ejemplo el Mercado Común del Sur (Mercosur) como un mercado común y la Unión Europea como una comunidad económica.

El objetivo primordial de la integración económica, consiste en la abolición de las barreras discriminatorias existentes entre los países miembros del acuerdo, con el objeto último de establecer un solo mercado libre de interferencias para que en él los factores de producción, las mercancías, las fuerzas de trabajo y las corrientes sociales gocen de libre movilidad (Witker & Hernández, 2008: 30).

De esta manera, las aduanas cobran una importancia estratégica pues son las unidades encargadas de aplicar las políticas de Estado respecto a la facilitación o restricción del ingreso de mercancías.

Así, afirma la OMA (2005: 6) que son las Administraciones Aduaneras quienes “tienen facultades que no se han conferido a ningún otro organismo gubernamental para:

- Inspeccionar la carga y las mercancías que entran, salen y circulan en el territorio aduanero,
- Se les confiere facultades para impedir la entrada o salida de mercancías, así como también facilitar su entrada,
- Se les confieren facultades para solicitar información sobre las mercancías importadas y exportadas, así como, para solicitar que esa información se presente anticipada y electrónicamente.

En ese sentido, “debido a sus conocimientos, las Aduanas pueden y deben

desempeñar un papel central en la seguridad y facilitación del comercio mundial (OMA, 2005: 6). Permitiendo el control integral y el movimiento fluido de las mercancías a través de las cadenas logísticas internacionales.

### **1.2.1. Facilitación comercial**

Esta libre movilidad de las mercancías (factores) a que hace referencia la Teoría de la integración económica (Witker & Hernández, 2008) ha sido un objetivo generalizado por los países miembros de la OMC, y sobre todo por aquellos que han celebrado acuerdos y tratados comerciales.

De esta manera, a forma de ejemplo, el TLCAN en sus objetivos se plantea “eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes” (DOF, 20/Dic./1993: 10); De igual manera el TLCUE establece que “con el fin de conseguir el objetivo establecido en el artículo 4º (fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios), el Consejo Conjunto decidirá las medidas y el calendario para la liberalización bilateral, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes, de conformidad con las normas pertinentes de la OMC, en particular el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos. En la decisión se incluirán, en particular, los siguientes asuntos: a) cobertura y períodos transitorios; b) derechos de aduana sobre importaciones y exportaciones y gravámenes de efecto equivalente; c) restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones y medidas de efecto equivalente, entre otras (DOF-26/Junio/2000: 3-4). Por su parte el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón establece también como objetivo “liberalizar y facilitar el comercio de bienes y servicios entre las Partes” (Secretaría de Economía, 2005: 8).

Asimismo, el TLC México-Israel se propone “eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes” (DOF, 28/06/2000: 2).

Como se puede apreciar, en los tratados más importantes para México se establece como objetivo eliminar las barreras y los obstáculos, facilitar el comercio, eliminar las restricciones cualitativas y cuantitativas al comercio, y permitir la circulación transfronteriza de bienes y de servicios. De esta manera, es importante entonces definir el término facilitación comercial. Para ello, la ALADI (2007: 1) lo define como la “racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos a nivel transfronterizo”; Por su parte la OCDE la define como todas aquellas “actividades, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional” (OCDE, 2011: 7).

Por su parte la APEC (2011: 9), se refiere a la facilitación como “la simplificación y agilización de los trámites de comercio internacional con el fin de permitir la fácil circulación de bienes, tanto en la frontera, así como dentro de las fronteras”. De esta manera, continúa la APEC diciendo que “las medidas de facilitación del comercio están dirigidas a reducir los costos de las transacciones comerciales, lo que garantiza que los bienes se entregan de la manera más eficiente y rentable. Por lo tanto, las empresas y los consumidores, se beneficiaran de la reducción de los costos de transacción a través de procedimientos simplificados, regímenes comerciales más transparentes y una mayor previsibilidad de la aplicación de las normas” (APEC, 2011: 10).

En ese sentido, para la OMC, la facilitación del comercio es definida como la

“simplificación de los procedimientos comerciales, la agilización de las corrientes comerciales por medios que van más allá de la supresión de los obstáculos arancelarios y no arancelarios” (OMC, 2011: 65). Para la OMC una vez derribados los obstáculos formales al comercio, se debe dar mayor importancia a otras cuestiones como la publicación y la disponibilidad de la información, las resoluciones anticipadas, la tramitación previa a la llegada de las mercancías, la ventanilla única, la disponibilidad de información sobre las reglamentaciones de otros países en materia de importación y exportación y sobre la manera de aplicar los procedimientos aduaneros entre otros<sup>5</sup>.

Para ello, la ALADI (2006) sostiene que las aduanas tradicionales han basado sus funciones en controlar el tráfico de mercancías como un mecanismo preservador de la seguridad nacional, estando tradicionalmente a cargo del control sobre el comercio de sustancias prohibidas, el trasiego ilegal de objetos arqueológicos, la compra venta de armas y las exportaciones sujetas a beneficios fiscales, entre otras.

Las funciones en las aduanas actuales siguen siendo prácticamente las mismas, sin embargo, para lograrlo sin entorpecer los flujos comerciales las aduanas modernas deben facilitar el flujo del comercio sin exagerar los controles de modo de convertirlos en cuellos de botella. Las prácticas modernas comerciales hacen esencial para las administraciones de aduanas proveer procedimientos de aduanas simples, predecibles y eficientes para el despacho de mercancías (ALADI, 2006: 19).

Para el logro de las aduanas modernas que permitirían el control integral y el movimiento fluido de las mercancías a través de las cadenas logísticas seguras, la ALADI (2006: 20-21) propone a través de un estudio denominado “*Diagnóstico*

---

<sup>5</sup> Para la OMC (2010: 75), Dos maneras de “facilitar” el comercio son: 1) disminuir el papeleo en el punto de entrada de las mercancías en el país y 2) proporcionar un acceso más fácil a ese tipo de información.

*sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: un escenario posible. (Período 2007-2010)*”, un “modelo de facilitación aduanera” que toma como elementos ocho variables que ofrecen modernizar al sistema aduanero (al menos, de los países miembros de la ALADI) y que describe como sigue:

1. Autodeterminación. En un modelo de aduana tradicional (como México), es el Estado el encargado de determinar la obligación de pago de los aranceles, impuestos y tasas. En el nuevo modelo, se hace hincapié en que es el declarante quien debe asumir la responsabilidad por lo declarado y determinar así cuánto le corresponde pagar. Para ALADI (2006) este traslado de responsabilidades al sector importador es fundamental como elemento facilitador del comercio al permitir al menos tres beneficios: 1). Establecer los medios para el pago anticipado de los aranceles; 2). Restarle discrecionalidad al funcionario aduanero al reducirse las posibilidades de prácticas operativas desleales; y 3). Como resultado del pago anticipado de aranceles, impuestos y tasas, le permitirá agilizar los tiempos de despacho de las mercancías.
  
2. Racionalización, Simplificación y Armonización de procedimientos. En este sentido, la ALADI (2006: 20) sostiene que para facilitar el comercio es necesaria la armonización de todos los procedimientos relacionados al movimiento de las mercancías, y para lograrlo es indispensable lo siguiente:
  - Utilización del Código de Valor GATT (Valor OMC). Esto le permite fijar la base tributaria para la importación de mercancías a partir de un conjunto de reglas comunes y conocidas. Se establece para tal fin el método de valor de transacción, el cual se define como el precio

efectivamente pagado por las mercancías, esto sostiene ALADI, (2006: 20) “le deja muy poca discrecionalidad a los funcionarios de aduanas a través de la fijación de reglas muy limitadas para cuestionar el valor de la transacción”.

- Utilización del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en el cual se establece la determinación de los aranceles de aduanas, cuyos objetivos están enfocados a facilitar el comercio internacional; establecer una base común para la clasificación de las mercancías en las nomenclaturas aduaneras; permitir la comparación de los aranceles aduaneros a todos los bienes que concurren en el comercio; simplificar las negociaciones internacionales sobre aranceles aduanales; obtener la uniformidad máxima en la clasificación de mercancías y tener aplicación universal. Esto tiene como objetivo homologar los procedimientos de clasificación en el nivel mundial para hacer más predecibles y seguros los procesos (Carvajal, 2009: 152-191).
- La adopción y adaptación del Convenio de Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros. En este sentido, existe dentro de los convenios generados por la OMA, uno que reviste gran importancia por su nivel de propuesta, el “Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros” (Convenio de Kyoto de 1974) y más aún su revisión de 1999, que lleva por nombre “Protocolo de enmienda del convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros”, mejor conocido como Convenio de Kyoto Revisado de 1999 (CKR). Los objetivos que se plantean en dichos convenios se enfocan hacia la simplificación y armonización de los procedimientos, regímenes y formalidades aduaneras; la unificación de formalidades, procedimientos y regímenes aduaneros para agilizar el comercio

internacional de mercancías, así como facilitar el comercio internacional de mercancías y la gestión de la autoridad aduanera.

- Utilización del Régimen de Origen Armonizado de la OMC. Esto permitirá la “determinación del origen de las mercancías a través de normas objetivas, claras y previsibles que se apliquen de manera uniforme, imparcial, transparente y coherente, de tal forma que no se conviertan en un obstáculo innecesario al comercio” (Aladi, 2006: 21).

3. Implementación de procesos de control inteligente. Las funciones de las aduanas, sostiene Barahona (1999) deben contribuir con la competitividad de un país replanteando cuatro funciones primordiales: 1). Facilitar el comercio, 2). Generar información, 3). Recaudar tributos, y 4). Controlar el tráfico de mercancías. Una aduana facilitadora del comercio debe procurar ejercer su función de control de manera efectiva y sin entorpecer el intercambio comercial. De esta manera el proceso de control inteligente debe basarse en la aplicación de métodos de análisis de riesgo de fraudes aduaneros, en revisiones aleatorias y selectivas, en cruces de variables de información para detectar contribuyentes y mercancías con buen historial y aquellos que represente un riesgo potencial que le permitan establecer perfiles de riesgo, en el establecimiento de controles posteriores al despacho, uso de mecanismos de inspección no intrusivos, en el uso de procedimientos automatizados para vigilar y detectar las formas más comunes de tráfico ilegal de mercancías. Esto le permitirá al sistema aduanero un mayor prestigio y reconocimiento como un controlador eficaz del comercio y le permitirá disuadir a aquellos evasores potenciales así como una reducción importante en la discrecionalidad de los funcionarios a través de la automatización de los procesos.

4. Utilización de nuevos métodos de recaudación. Derivado de la globalización económica y la apertura comercial que ha repercutido en la conformación de bloques económico comerciales, las aduanas han venido desarrollando métodos como el pago electrónico a través del uso de las TIC, lo que ha dado como resultado, reducir el aforo en los recintos aduaneros y el intercambio internacional de información para prevenir los fraudes aduaneros.
5. Uso intensivo y distribución de información. Los Acuerdos de cooperación y asistencia aduanera permiten la prevención, investigación y represión de los delitos aduaneros. Esto se facilita si se establece un intercambio intensivo de información en materia de delitos (más comunes) en la red de aduanas del mundo. El funcionamiento de las aduanas modernas se basa en el uso e intercambio de grandes volúmenes de información, el cual debe servir para divulgar información útil para los usuarios de los servicios aduaneros; para mejorar los procesos internos de las aduanas; y finalmente para fomentar el intercambio de información con los servicios aduaneros de otros países.
6. Orientación de la organización hacia los procesos. En ese sentido, las aduanas facilitadoras deben contar con una alta proporción de funcionarios con formación universitaria y estructuras de organización planas, modernas y ágiles. Organizaciones en las cuales dicho personal llevará a cabo un uso intensivo de las tecnologías de la información, así como de herramientas gerenciales modernas, especialmente en la administración de procesos, por lo tanto se debe tener un amplio conocimiento de las tendencias comerciales internacionales y aduaneras a fin de establecer estándares de desempeño y un sistema formal y auditable de medición y seguimiento a través de la certificación de

procesos, de la elaboración de auditorías (internas y externas) que midan el desempeño respecto a la detección de fraudes y delitos aduaneros así como tiempos y movimientos en el despacho aduanero. Se deberá establecer una capacitación constante para profesionalizar y detectar personal multidisciplinario calificado que sea capaz de manejar formas de fraude complejas.

7. Uso de Tecnologías de información. La tecnología de información debe dar soporte a los procesos del servicio aduanero. A través de medios electrónicos como el internet se pueden, entre otras cosas: Transmitir información electrónica y anticipadamente al arribo de las mercancías (Declaración de expo/importación); Publicar información comercial y aduanera (procedimientos de exportación e importación, leyes de aduanas, clasificación de artículos, tasas aplicables, cambios de divisas, estadísticas de exportación e importación y estado del despacho de las mercancías); Así como mantener una intensa comunicación electrónica con las aduanas de otros países para intercambiar información aduanera.
8. Adopción de estándares internacionales. Para el intercambio de datos la OMA recomienda la adopción del estándar internacional de intercambio de datos UN/EDIFACT (*The United Nations rules for Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport*) (CKR, 1999, Cap. III: 14). Las tendencias de la facilitación aduanera convergen en un esquema de funcionamiento estándar. Actualmente hay un intenso intercambio de información sobre comercio internacional entre los servicios aduaneros nacionales, que permite elaborar estadísticas confiables y realizar controles cruzados entre países.

Este modelo propuesto por ALADI (2006) sienta las bases que permitirán

facilitar las operaciones comerciales y la conformación de una administración aduanera moderna que hará más fáciles los procedimientos en el cruce de fronteras con la finalidad de evitar demoras, retrasos y estadias de las mercancías en las aduanas de un país, permitiendo el flujo de las cadenas logísticas internacionales.

Por otra parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Protocolo de enmienda del convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros”, (Convenio de Kyoto Revisado de 1999 -CKR-). Recomienda la implementación de procedimientos estandarizados y simplificados; el continuo desarrollo y mejoramiento de controles y técnicas aduaneras; la máxima utilización de TIC; la colaboración entre la Aduana y las empresas. A su vez, dicho Convenio contiene lineamientos para asegurar que los mencionados principios de simplificación y modernización sean implementados correctamente por las aduanas.

De esta forma, el CKR resulta ser en los hechos, la base para un modelo de facilitación aduanera con componentes básicos de predictibilidad; de utilización de procedimientos simplificados, estandarizados y armonizados; de transparencia, mediante la publicación de toda la información relacionada a la aduana; de proceso legal, para prevenir acciones injustas o arbitrarias por parte de las aduanas; de utilización de técnicas modernas como la gestión de riesgos, la máxima utilización de sistemas automatizados, el uso de información previo al arribo de mercancías a la aduana, la aplicación de programas de selectividad y el uso de transferencia electrónica de fondos; y de cooperación y asistencia con otras aduanas (ALADI, 2006: 34).

Así mismo, en aras de facilitar el comercio, otro instrumento de la OMA que pretende ese fin, es el denominado Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el

Comercio Global de 2005, el cual establece seis objetivos fundamentales (OMA, 2005: 7):

1° Establecer las normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad.

2° Permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte.

3° Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.

4° Reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo.

5° Reforzar la cooperación entre las aduanas y las empresas.

6° Fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.

Estos objetivos se establecen bajo cuatro elementos básicos (OMA, 2005: 8):

1° El Marco armoniza los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito;

2° Cada país que adopte el Marco se compromete a utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con

la seguridad;

3° El Marco estipula que, ante una petición razonable del país de destino basada en una metodología comparable de detección de riesgos, la Administración de Aduanas del país de despacho llevará a cabo una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior, de preferencia utilizando equipos de detección no invasivos como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación;

4° El Marco define las ventajas que obtendrán de las Aduanas los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

**Cuadro 1**  
**Elementos Básicos del Marco SAFE**

1. Información electrónica anticipada	2. Gestión de riesgo	3. Inspección de salida	4. Asociación de las empresas
Armonización del requisito de información electrónica anticipada en los envíos de entrada, de salida y de tránsito.	Compromiso de utilizar un planteamiento constante de gestión de riesgo para afrontar las amenazas contra la seguridad.	Inspección de salida de los envíos de riesgo elevado exportados, usando preferiblemente métodos no intrusivos de inspección.	Las Aduanas proporcionarán ventajas a las empresas que cumplan las normas mínimas de seguridad de la cadena logística y sigan las mejores prácticas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Marco SAFE

Los cuatro elementos básicos arriba descritos descansan sobre dos pilares de colaboración: Pilar 1: Aduana-Aduana y Pilar 2: Aduana-Empresa. Estos pilares están compuestos por una serie de Normas que se consolidan para garantizar su entendimiento y aplicación de la siguiente manera: (OMA, 2011: 3).

**Cuadro 2**  
**Normas del Marco SAFE**

<b>Normas del Pilar 1 (Aduanas-Aduanas) (Cooperación entre red de aduanas)</b>	<b>Normas del Pilar 2 (Aduanas-Empresas) (Operador Económico Autorizado –OEA-)</b>
Norma 1. Gestión integral de la cadena logística Norma 2. Autoridad de inspección de carga Norma 3. Tecnologías modernas en el equipo de inspección Norma 4. Sistemas de gestión de riesgo Norma 5. Carga o contenedores de alto riesgo Norma 6. Información electrónica anticipada Norma 7. Selección de objetivos y comunicación Norma 8. Evaluación del rendimiento Norma 9. Evaluaciones de seguridad Norma 10. Integridad de los funcionarios Norma 11. Inspecciones de seguridad de mercancías destinadas al exterior.	Norma 1. Asociación Norma 2. Seguridad Norma 3. Beneficios Norma 4. Tecnología Norma 5. Comunicación Norma 6. Facilitación

Fuente: Elaboración propia con datos del Marco Normativo SAFE

### **1.2.2. Cadenas logísticas internacionales**

Nuestra investigación está enfocada en plantear una propuesta viable que mejore la competitividad de las cadenas logísticas en México, a través de la implementación de las mejores prácticas internacionales propuestas por la OMA a través del Marco Normativo SAFE y el CKR, encaminados a fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de las aduanas, haciéndolas más predecibles, expeditas y seguras. De esta manera proponemos el despacho aduanero anticipado como un mecanismo de facilitación aduanera, que indudablemente repercutiría en la modernización del Sistema Aduanero Mexicano, el cual el Marco Normativo ha denominado como envío de Información Electrónica Anticipada (Norma 6).

Para entender el concepto de cadenas logísticas internacionales en el contexto comercial, debemos iniciar definiendo primero lo que se entiende por logística.

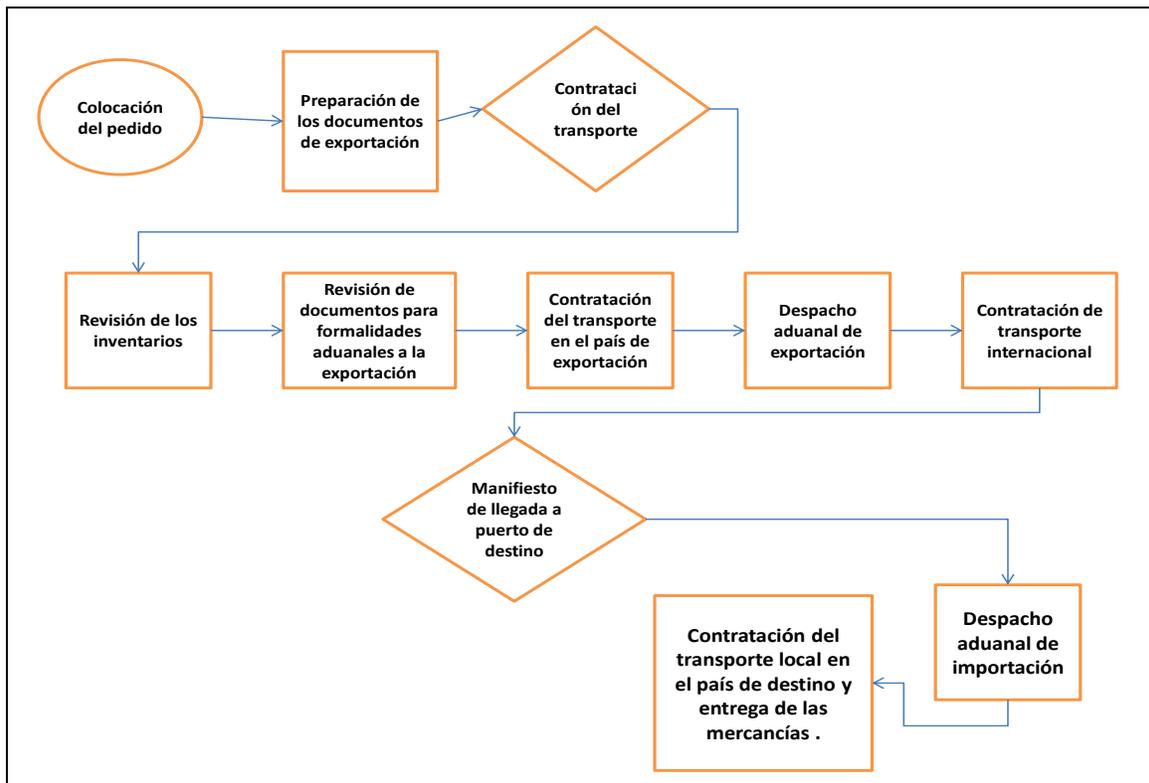
De esta manera, el *Council of Logistics Management* (CLM) la define como: “El proceso de la cadena de abastecimiento que planea, organiza, dirige y controla el eficiente y efectivo flujo de bienes, servicios e información vinculada desde los proveedores hasta el punto de consumo, para satisfacer los requerimientos de los clientes” (Long, 2010: 5) y que al trascender las fronteras, la convierte en internacional.

Para Long, (2010: 10) cadena logística o cadena de abastecimiento es definida como “un sistema de entidades que surten materiales a la siguiente. Estas entidades pueden ser compañías independientes o estar dentro de una misma firma”... “La cadena abastecedora está formada por varias entidades conectadas por el proceso de compra y venta de productos, bienes y servicios que finalmente serán parte del producto final” (Long, 2010: 46).

En ese sentido, se considera que todas las empresas están integradas dentro de una cadena de suministro, dado que difícilmente son autosuficientes en un mercado cada vez más especializado. Los esfuerzos compartidos entre los actores en la cadena de suministros conducen a una mayor satisfacción del consumidor final y al mismo tiempo eliminan duplicidad de operaciones y desperdicio de recursos. Así, la administración de la cadena de suministro consiste en una serie de elementos utilizados para integrar eficientemente a proveedores, fabricantes, almacenes, intermediarios logísticos (agentes aduanales, operadores portuarios, administraciones aduaneras, transportistas, etc.), mayoristas, minoristas y consumidores, de forma tal que los bienes sean producidos y distribuidos en cantidades correctas en localidades y tiempos adecuados con el objetivo de minimizar los costos totales pero al mismo tiempo satisfaciendo los requerimientos de nivel de servicio (Secretaría de Economía, 2008: 8).

Una cadena logística internacional en una operación de comercio internacional contempla las acciones que van desde la colocación del pedido, la preparación de los documentos de exportación, la contratación del transporte, la revisión de los inventarios, la revisión de documentos para formalidades aduanales a la exportación, la contratación del transporte en el país de exportación, el despacho aduanero para la exportación, la contratación del transporte internacional, el manifiesto de llegada a puerto de destino, el despacho aduanal de importación, la contratación del transporte local en el país de destino y finalmente, la entrega de mercancías al cliente en el país de importación. Para ilustrar un poco lo anterior podemos resumirlo de la siguiente manera:

**Diagrama No. 1**  
**Cadena logística internacional**



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación.

Aludiendo a la definición del CLM, el proceso anterior se puede realizar planeando, organizando, dirigiendo y controlando eficiente y efectivamente el flujo del envío de bienes, desde los proveedores hasta el punto de consumo o entrega para satisfacer los requerimientos de los clientes<sup>6</sup>.

Finalmente decimos que es el despacho aduanero donde hemos detectado que es en este eslabón de la cadena logística en México, donde a pesar del discurso oficial sobre la implementación de las mejores prácticas de facilitación comercial y aduanera, los tiempos y procesos de despacho continúan siendo lentos, engorrosos y en muchos casos obsoletos, los cuales ralentizan el flujo de la cadena logística e incrementan los costos de los productos, lo que reduce la ventaja competitiva de las empresas en el contexto internacional.

---

<sup>6</sup> En el proceso logístico participan distintos sujetos como son Exportador, Transportista, Autoridad aduanera, etc., de esta manera, La Organización Mundial de Aduanas (OMA), en el documento denominado *Directrices de la OMA relativas a la gestión integrada de la logística* (2004: 9) que nació del Convenio de Kyoto Revisado define a los distintos eslabones de la cadena como sigue:

**Por exportador**, la parte que realiza o a cuyo nombre se realiza la declaración de exportación y que es el propietario de las mercancías, o tiene un derecho semejante a disponer de las mismas en el momento en que se acepta la declaración.

**Por transportista** se entiende la parte que realiza o dispone el transporte de las mercancías entre los puntos designados. Esto incluye empresas de transporte ordinario que operan internamente.

**Por oficina aduanera de salida** se entiende la oficina aduanera por la cual las mercancías salen o están destinadas a salir del territorio aduanero.

**Por oficina aduanera**, la unidad administrativa competente para llevar a cabo las formalidades aduaneras, así como las instalaciones u otras áreas habilitadas a tales efectos por las autoridades competentes (Carvajal, 2009, 162).

**Por lugar de carga** se entiende el puerto marítimo, aeropuerto, terminal de mercancías, estación ferroviaria u otro lugar en el que las mercancías (carga) se cargan en los medios de transporte utilizados para su transporte desde el territorio aduanero.

**Por lugar de descarga** se entiende el puerto marítimo, aeropuerto, terminal de mercancías, estación ferroviaria u otro lugar en el que las mercancías (carga) se descargan de los medios de transporte que se hayan utilizado para su transporte.

**Por importador** se entiende la parte que realiza, o en cuyo nombre un agente de aduanas o cualquier otra persona autorizada realizan, una declaración de importación. Esto puede incluir a la persona que está en posesión de las mercancías o a la persona a quien se envían dichas mercancías.

**Por despacho aduanero** se entiende como el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir la entrada de mercancías para el consumo, para ser exportadas o para ser destinadas a otro régimen de aduanero (CKR, Cap. II *Dfinitions*, 2).

Es por ello que nuestra propuesta para mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en México se basa en transformar el despacho aduanero en un elemento facilitador del proceso de gestión del levante de las mercancías con el objeto de reducir los tiempos de estadías en aduana, de días a cuestión de horas, logrando con ello, modernizar nuestro SAM equiparándolo al menos con los sistemas aduaneros de sus principales socios comerciales, EUA y Canadá.

## Capítulo II

### **La problemática en el Sistema Aduanero Mexicano como facilitador del comercio y como instrumento de fomento de las cadenas logísticas**

#### **2.1. El Sistema Aduanero Mexicano actual**

México comparte 3,152 km en la frontera norte con los EUA y 1,149 km con la frontera sur con Guatemala y Belice. A su vez cuenta con 11,122 km de litorales en el Océano Pacífico y el Golfo de México. Para controlar el tráfico de mercancías de importación, exportación y tránsito, así como para regular el acceso de personas, dispone de 49 aduanas, 64 salas internacionales de pasajeros y 276 puntos de revisión.

Sin duda, por la dimensión territorial que se debe cubrir, así como por la complejidad del comercio exterior y la habilidad que adquieren los grupos delincuenciales para cometer delitos utilizando el comercio legítimo para el trasiego de armas, dinero, drogas, mercancías prohibidas, entre otras, el Sistema Aduanero Mexicano tiene retos muy importantes que cumplir si se pretende lograr con los objetivos planteados por la Administración General de Aduanas entre los que se encuentran:

A). Modernizar el sistema aduanero a través de procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología moderna para competir en el nivel mundial,

B). Combatir el contrabando mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero,

apoyados con la colaboración nacional e internacional,

C). Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

**Cuadro 3.  
Localización de aduanas**

<b>19 Frontera norte</b>
<b>Agua Prieta, Ciudad Acuña, Ciudad Camargo, Ciudad Juárez, Ciudad Miguel Alemán, Ciudad Reynosa, Colombia, Matamoros, Mexicali, Naco, Nogales, Nuevo Laredo, Ojinaga; Piedras Negras, Puerto Palomas, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Tecate, Tijuana.</b>
<b>2 Frontera Sur</b>
<b>Ciudad Hidalgo, Subteniente López.</b>
<b>17 Marítimas</b>
<b>Acapulco, Altamira, Cancún, Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, La Paz, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Salina Cruz, Tampico, Tuxpan, Veracruz.</b>
<b>11 Interiores</b>
<b>AICM, Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla, Querétaro, Toluca, Torreón.</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de AGA, 2012.

Por otro lado, la Administración General de Aduanas (AGA) es la autoridad competente encargada para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas.

La AGA está facultada para intervenir en asuntos como (AGA, 2012):

- El estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas

compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior,

- Dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera;
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera;
- Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

En cuanto a su estructura, la AGA forma parte del Servicio de Administración Tributario (SAT), el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones, con la competencia que le establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) (Trejo, 2003: 124).

La AGA cuenta con las siguientes Unidades Administrativas Centrales:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Normatividad Aduanera.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Asuntos Aduaneros Internacionales.
- Administración Central de Planeación y Coordinación Estratégica Aduanera.
- Administración Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera.

Sin embargo, lejos de la misión, la visión y los objetivos que el SAM se haya planteado, de acuerdo a la opinión que se tiene en el nivel internacional respecto a competitividad logística aduanera, así como derivado de los resultados obtenidos en encuestas efectuadas que recopilan las opiniones de los usuarios de los servicios aduanales, se puede considerar que el SAM dista mucho de ser instrumento facilitador para el fomento de la competitividad para las cadenas logísticas en las empresas mexicanas.

Lo anterior porque al hablar del sistema aduanero mexicano es preciso considerar un ineficiente, enmarañado y complejo compendio de leyes, tratados, códigos, reglamentos, decretos, circulares y manuales que lo rigen. Cada disposición legal nos remite a otra y esa otra nos remite a la que sigue y así sucesivamente.

### **2.1.1. Marco legal del SAM**

Derivado de las entrevistas sostenidas con los usuarios de los servicios aduaneros, éstos consideran que el marco legal mexicano en materia de comercio exterior es confuso y excesivo, pues inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como ley suprema, de ella se derivan las leyes y reglamentarias como la Ley de Comercio Exterior (LCE), La Ley Aduanera (LA), la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS), la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (LISAN), la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), la Ley General de Salud, Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (LFSMN), el Código Fiscal de la Federación, entre otras.

Además de los respectivos reglamentos de las leyes antes descritas, tenemos

por otro lado las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), que se compone de alrededor de 408 reglas divididas en temas como 1) Disposiciones generales y actos previos al despacho; 2) Entrada, salida y control de mercancías; 3) Despacho de mercancías; 4) Regímenes aduaneros; 5) Demás contribuciones; y 6) Actos posteriores al despacho. Las propias RCGMCE incluyen 29 anexos relacionados con temas como: formatos oficiales, avisos y declaraciones; multas; horario de las aduanas; instructivo de llenado de la manifestación de valor; fracciones arancelarias para el sector agrario; fracciones para bienes de capital; fracciones arancelarias para equipo médico y de laboratorio; sectores específicos (calzado, productos químicos, radioactivos y nucleares, armas de fuego, etc.); rutas fiscales para el tránsito internacional, instructivo de llenado del pedimento, sistema de control de inventarios para empresas con programas de fomento, etc. Las aduanas del país están además reguladas por el Manual de Operación Aduanera (MOA) que se encarga de regular los trámites, registros y el control de los usuarios que actúan ante la aduana: Expedición de gafetes de agentes aduanales y su personal, así como transportistas, concesionarios, agencias navieras, etcétera.

En el SAM se cuenta con 14 Acuerdos de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias (RRNA'S) donde encontramos la Autorización Previa de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST); permisos previos de las Secretarías de Energía, del Instituto de Antropología e Historia (INAH), del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), la Secretaría de Salud, de la Certificación de la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café, A.C., de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), de la Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Energía (Sener), Secretaria de

Educación Pública (SEP), de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Certificados de Origen, Certificados de Cupo, Medidas de Transición Temporal y Cuotas Compensatorias<sup>7</sup>.

Por si lo anterior fuera poco, existen también los textos de los tratados así como los decretos que establecen los programas de fomento al comercio exterior como el de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Immex), el decreto que establece los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), el de la Regla 8ª de las Complementarias para la interpretación y aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Programa de devolución de impuestos de importación (*Drawback*).

De esta manera, Trejo (2012: 31), sostiene que la legislación en materia aduanera, además de ser compleja, presenta problemas de obsolescencia, ya que ha sido superada por la dinámica del comercio y la propia actividad aduanera, la cual sólo ha ido modificándose de forma parcial, de acuerdo a las necesidades más apremiantes.

Trejo (2007) ha propuesto, la adhesión de México al Convenio de Kyoto Revisado (CKR) de la OMA por considerarlo como un elemento que podría representar un factor de oportunidad para consolidar los avances en la modernización del Sistema Aduanero Mexicano (SAM). Para el citado autor, esto desembocaría en la modernización de la legislación aduanera y de comercio exterior mediante el establecimiento de un “código aduanero único” que pretendería acabar con todo el embrollo de leyes y códigos que mencionábamos anteriormente y contar con una aduana moderna. A 14 años de su creación, México no ha suscrito aún el Convenio.

---

<sup>7</sup> Para el año 2010 existían 7,742 mercancías sujetas a RRNA's clasificadas en 5,262 fracciones arancelarias (Martinez, Trigueros 2010: 10).

Para entender el concepto de aduana moderna, Trejo (2008: 154) sostiene que éste no sólo está limitado a términos como la automatización, las mejoras informáticas, la automatización de los procesos, la actualización tecnológica y la modernización en infraestructura y equipamiento. Sostiene el autor que es preciso incluir además de lo anterior “elementos de facilitación, competitividad, capacitación, despachos inteligentes armonizados y simplificados, respeto a los derechos humanos de los usuarios, buena relación con el sector privado, y la utilización optativa del agente aduanal, a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros inteligentes”, todo esto acompañado de una legislación aduanera moderna y transparente que garantizaría la correcta actuación de todos los usuarios y autoridades.

En este sentido, el gobierno mexicano ha reconocido (a través del documento denominado Agenda para la Competitividad en Logística 2008-2012) que para modernizar el SAM y resolver parte del problema por el que no se atraen las suficientes inversiones al país “es necesario reducir los costos de transacción y mejorar los tiempos de movilización de las mercancías, asegurando que éstas estén en el lugar y momento preciso, en forma y costo adecuado” (SE, 2008: 16).

Por su parte el PMA 2007-2012 sostiene que para mejorar el SAM es necesario conocer mejor al usuario, modernizar la tecnología de la información y la infraestructura para ofrecer un servicio que facilite la interacción entre la institución aduanera y el contribuyente. Lo anterior tiene sustento en un marco jurídico adecuado que le permita al SAM simplificar, transparentar y disminuir el costo logístico al contribuyente, se simplificaran, además, los trámites para cumplir con sus obligaciones fiscales y así fortalecer el “civismo fiscal” (PMA 2007-2012: 30).

## 2.2. Percepción internacional en materia de competitividad

### logística

Por otro lado, en la presente investigación nos hemos planteado conocer y explicar cuáles son las causas por las que el SAM no fomenta las cadenas logísticas internacionales y no permite la facilitación del comercio exterior, acorde con lo planteado por la OMA, principalmente a través de CKR y el Marco SAFE (Objetivo principal de la presente investigación). Para ello, hemos tomado en consideración lo siguiente:

1. Las calificaciones que en materia de competitividad logística y de comercio exterior le otorgan organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial<sup>8</sup> a México, mismos en los que nuestro país no obtiene los mejores lugares.
2. Las opiniones que tiene el propio gobierno a través de documentos oficiales como el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, la Agenda para la competitividad en Logística 2008-2012 entre otros, donde reconoce las debilidades en la materia.
3. La percepción que tienen los usuarios de los servicios aduanales como los agentes aduanales, los empresarios (importadores/exportadores), los transportistas internacionales y por las autoridades aduaneras. De esta manera, nos encontramos con información que describiremos a continuación.

---

<sup>8</sup> A continuación se presenta las diferentes posiciones que ocupa México en temas que determinan su nivel de competitividad comercial:

Índice Global de Competitividad, Foro Económico Mundial: posición # 58

Infraestructura, Foro Económico Mundial: # 66

Calidad de la Infraestructura, Foro Económico Mundial: # 73

Facilidad para hacer negocios, Banco Mundial (*Doing Business*): # 53

Comercio fronterizo, Banco Mundial (*Doing Business*): # 59

Índice de Desempeño Logístico, Banco Mundial (*Connecting to compete*): # 50

En el nivel internacional, en los últimos años ha resultado una práctica común evaluar a los países en cuanto a su capacidad y competitividad logística con el objeto de medir su desempeño. Así, instituciones como el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial (BM) (a través de reportes como *Ease to Doing Business Index* y *Connecting to compete*) aportan información importante respecto de determinados países.

De esta manera encontramos evaluaciones relevantes que nos brindan una imagen respecto de la calidad de la infraestructura logística, así como el estado que guarda la competencia local, los costos y tiempos en el comercio fronterizo, entre otras de igual importancia.

### **2.2.1. Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF)**

En el tema de competitividad, el Foro Económico Mundial emite anualmente un documento que ha denominado *Índice Global de Competitividad* (GCI por sus siglas en inglés), por medio del cual los países son evaluados, entre otras cosas, por su nivel de infraestructura, así como por la calidad de la misma y por la eficiencia de los mercados. En este último podemos conocer el nivel de desempeño en materia de barreras comerciales así como la carga de procedimientos aduaneros.

De esta manera, en dicho reporte, podemos ver que México en el estudio diseñado para 2010-2011, ha sido calificado en el lugar número 66, cayendo seis lugares respecto al año previo. Sin embargo, en el reporte 2011-2012 asciende 8 lugares llegando al lugar número 58 de un universo de 146

economías, lo que lo posiciona muy por debajo de sus principales socios comerciales de la región, como son los Estados Unidos (lugar número 5) y Canadá (lugar número 12). Tal vez no resulte tan irrelevante si nos comparamos con dos economías altamente desarrolladas; sin embargo, al ver las calificaciones que otros países obtienen, podemos percatarnos que estamos 9 lugares por debajo de Panamá (lugar número 49) y 5 lugares por debajo de Brasil (lugar número 53) y más aún, 27 lugares por debajo de Chile (lugar número 31), de esta manera, nos posicionamos sólo por encima de Costa Rica por 2 lugares (lugar 61) (WEF, 2012: 15).

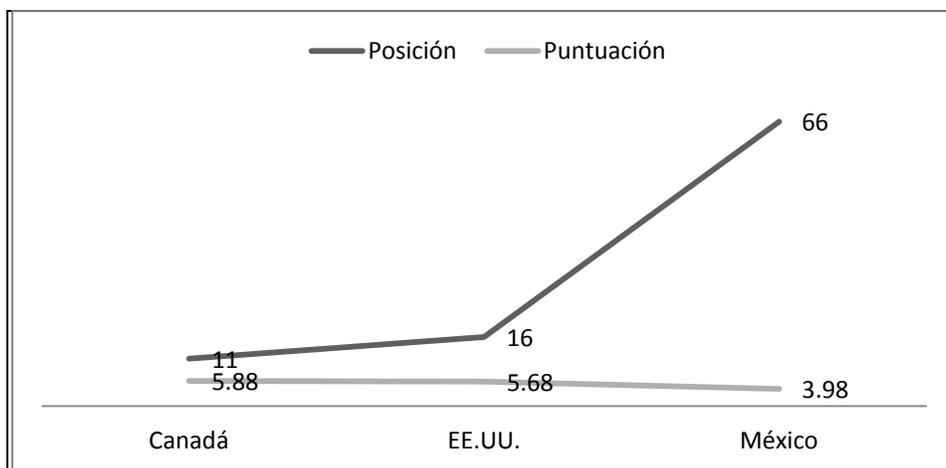
**Tabla 1.**  
**Índice Global de Competitividad México 2011-2012**

País/Economía	GCI 2011-2012		GCI 2010-2011	
	Posición	Calificación	Posición	Cambio
Suiza	1	5.74	1	0
Singapur	2	5.63	3	1
EE.UU	5	5.43	4	-1
Canadá	12	5.33	10	-2
Chile	31	4.70	30	-1
Panamá	49	4.35	53	4
Brasil	53	4.32	58	5
México	58	4.29	66	8
Costa Rica	61	4.27	56	-5
Argentina	85	3.99	87	2

Fuente. Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

En cuanto a la infraestructura, el reporte 2011-2012 coloca a México en el lugar número 66, nuevamente muy por debajo de sus principales socios comerciales, en el que Canadá obtiene una calificación de 11 seguido de EUA con una calificación de 16.

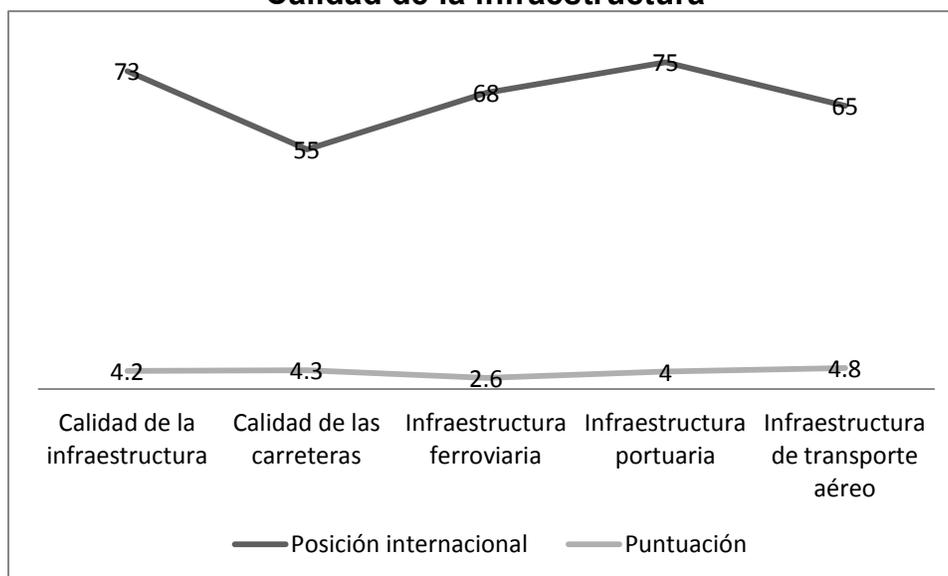
**Gráfico No. 1**  
**Nivel de infraestructura 2011-2012 TLCAN**



Fuente. Elaboración propia con datos de Foro Económico Mundial.

En ese sentido, el estudio mide además la calidad de la infraestructura, de esta manera el Organismo internacional coloca a nuestro país en el lugar número 73. Con relación a la infraestructura carretera se le califica en la posición número 55, a la infraestructura ferroviaria en el lugar número 68, a la infraestructura portuaria en 75 y al transporte aéreo en el lugar número 65, según se ejemplifica en el siguiente gráfico.

**Gráfico No. 2**  
**Calidad de la infraestructura**



Fuente. Elaboración propia con datos de Foro Económico Mundial.

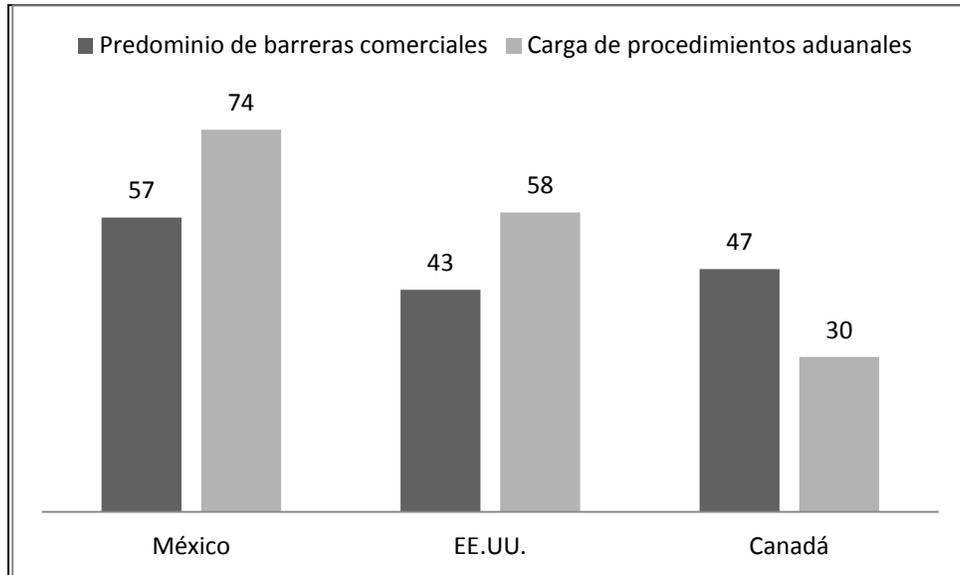
En cuanto al tema de eficiencia de mercados, el reporte califica por un lado el predominio de barreras comerciales y por el otro la carga de procedimientos aduaneros. De esta manera, México es ubicado en la posición número 57 en el primero y 74 en segundo. Como podemos apreciar, seguimos estando distantes en estos rubros, si nos comparamos con países como EE.UU. y Canadá e inclusive con Chile, aunque sí mucho mejor que Brasil y Argentina.

**Tabla 2.**  
**Eficiencia de mercados**

País	Predominio de barreras comerciales	Calificación	Carga de procedimientos aduanales	Calificación
México	57	4.60	74	4.1
EE.UU.	43	5.10	58	4.3
Canadá	47	4.80	30	4.9
Chile	5	6.00	10	5.5
Brasil	109	4.00	124	3.1
Argentina	142	2.50	139	2.7
Costa Rica	95	4.20	87	3.9

Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

**Gráfico No. 3**  
**Eficiencia de mercados zona TLCAN**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

Uno de los problemas que enfrenta nuestro SAM consiste en la cantidad de documentos que se deben presentar en una operación de importación/exportación: *Cove*, *edocuments*, pedimento, etc. Así como la cantidad de requisitos que se deben cumplir para realizar una operación de comercio exterior: permisos previos, registro en el padrón general (y sectorial) de importadores, encargo conferido al agente aduanal, revalidación de conocimiento de embarque, carta de encomienda al agente aduanal, elaboración de manifestación de valor y hoja de cálculo, entre otros.

### **2.2.2. Facilidad para hacer negocios. *Ease of Doing Business Index* del Banco Mundial**

Respecto del reporte *Doing Business* del Banco Mundial para 2012, en el tema “facilidad para hacer negocios”, México logra una posición en el lugar número 53 de 183 economías seleccionadas. De igual manera, en el tema “comercio

fronterizo<sup>9</sup>, el cual mide el desempeño del comercio exterior (tiempos de despacho, costos del despacho, número de documentos requeridos, etc.) se obtuvo la posición número 59, como se puede observar en la tabla número 3. El primer lugar lo obtiene Singapur, el segundo Hong Kong y el tercer lugar Nueva Zelanda.

**Tabla 3.**  
**Calificaciones de comercio fronterizo**

	México	E.U.A.	Canadá	Chile	Brasil	Costa Rica	Argentina	Singapur	Nueva Zelanda
Comercio fronterizo	59	20	45	62	121	73	102	1	27
Número de documentos para exportar	5	4	3	6	7	6	7	4	7
Tiempo para exportación (días)	12	6	7	21	13	13	13	5	10
Costo para exportar (Cont. 20") USD	1450	1090	1610	795	2215	1190	1480	456	855
Número de documentos para importar	4	5	4	6	8	7	7	4	5
Tiempo para importación (días)	12	5	11	20	17	15	16	4	9
Costo para importar USD	1780	1315	1660	795	2275	1190	1810	439	825

Fuente: Elaboración propia con datos de *Doing Business*.

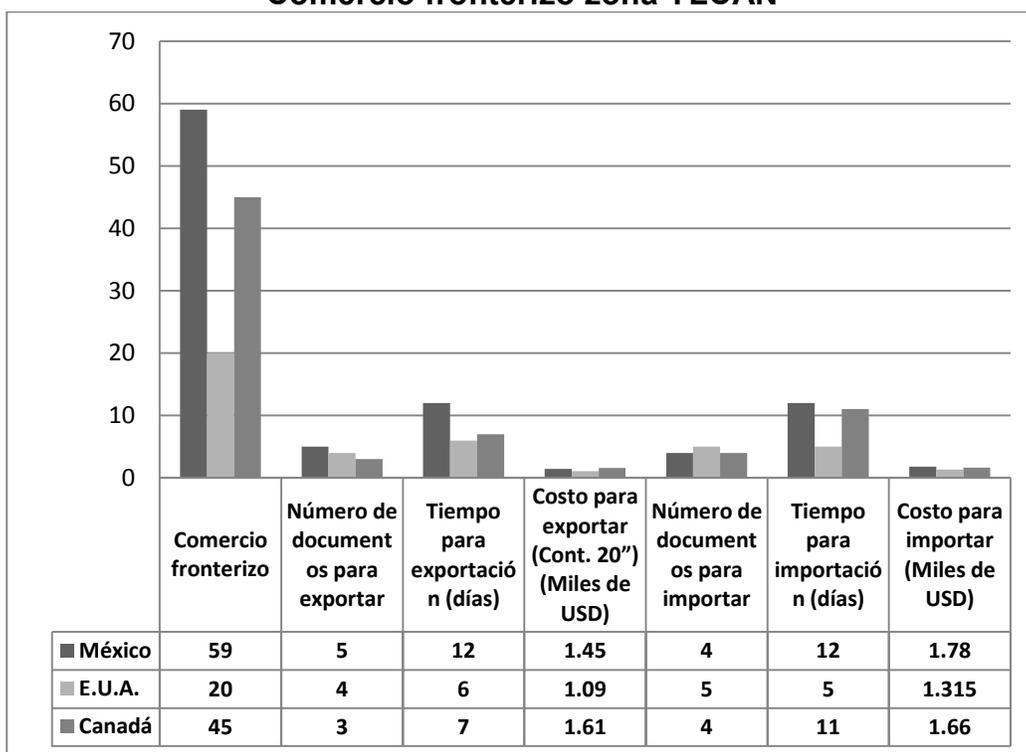
Es importante destacar que la información publicada por *Doing Business* en muchos casos no corresponde a la realidad en el SAM, por ejemplo, en una importación se presentan: 1) pedimento, 2) factura (Cove), 3) conocimiento de embarque, 4) certificado de origen, 5) escritos (cumplimiento de normas oficiales, desconocimiento de información fiscal del proveedor, carta traducción

<sup>9</sup> Para medir el desempeño en comercio fronterizo el Banco Mundial considera las siguientes variables:

- Mercancías "estándar" por comercio marítimo (No perecederos, peligrosos, animales vivos, etc.).
- Se considera un TEU 20", con valor de 20 mil USD.
- Para exportación, se considera desde el empaquetamiento de la mercancía hasta que llega al primer puerto de salida y en importación desde el arribo el buque hasta la llegada al almacén del importador.
- Se considera una empresa de al menos 60 empleados localizada en la mayor ciudad de la economía o país.
- Es una Sociedad que no opera bajo ningún programa de facilidades aduaneras.
- Exporta más del 10% de sus ventas netas.
- No requiere ningún estándar fitosanitario o de seguridad medioambiental especial diferentes de los estándares internacionales acostumbrados, y constituye uno de los productos más exportados o importados del país en referencia.
- Se incluye el tiempo de descarga del buque y no se incluyen las demoras causadas por el impo/exportador como omisiones de documentos o errores provocados.
- Los datos para el cálculo de costos y tiempos son proporcionados por agentes aduanales, navieras, transportistas y empleados públicos.

de certificado, carta declaratoria de mercancías, etc., 6) documento que conste la garantía otorgada tratándose de cuentas aduaneras de garantía, 7) certificado de peso o volumen, 8) documento que permita la identificación, análisis y control de las mercancías, 9) documento que compruebe la autorización del programa de fomento, 10) permisos previos, etcétera. De esta manera en la práctica podemos apreciar que no son 4 o 5 los documentos, sino 10 o más.

**Gráfico No. 4**  
**Comercio fronterizo zona TLCAN**



Fuente: Elaboración propia con datos del reporte Doing Business 2012

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, nuevamente México vuelve aparecer distante de sus principales socios comerciales, EE.UU. se coloca en el lugar número 20, Canadá en el lugar número 42, tres lugares por encima de Chile (62) y por encima de Brasil (121), Argentina (102) y Costa Rica (73).

Lo interesante de esto es que el Banco Mundial estima que para importar o exportar mercancías en México, se requieren 12 días y de 4 a 5 documentos,

así como que los costos oscilan entre los 1,450.00 y los 1,780.00 dólares. Si nos comparamos con nuestros principales socios del TLCAN, nos percatamos que México es más caro para exportar que EUA por 360 dólares y 465 dólares más caro en importación. Sin embargo, somos más baratos en exportación comparados con Canadá por 160 dólares, pero más caros que éste mismo país en importación por 120 USD. Sin embargo, al medir los tiempos en que se realiza una exportación en México nos toma el doble de tiempo que EUA y 5 días más que Canadá. Lo mismo ocurre en Importación, nos tardamos 7 días más que EU.UU., y 1 día más que Canadá.

### 2.2.3. Índice de Desempeño Logístico. *Connecting to compete* del Banco Mundial

Siguiendo con el Banco Mundial, el reporte *Connecting to compete* de 2010, el cual califica el Índice de Desempeño Logístico (*Logistics Performance Index - LPI*)<sup>10</sup> de más de 155 Países, coloca a México en el lugar número 50. El primer lugar lo reserva para Alemania quien tiene el 100% de desempeño de acuerdo con los parámetros considerados por el estudio. El segundo lugar lo ocupa Singapur. Canadá y Estados Unidos se colocan en el 14º y 15º posición, respectivamente. Brasil, Argentina y Chile ocupan los lugares 41, 48 y 49, respectivamente.

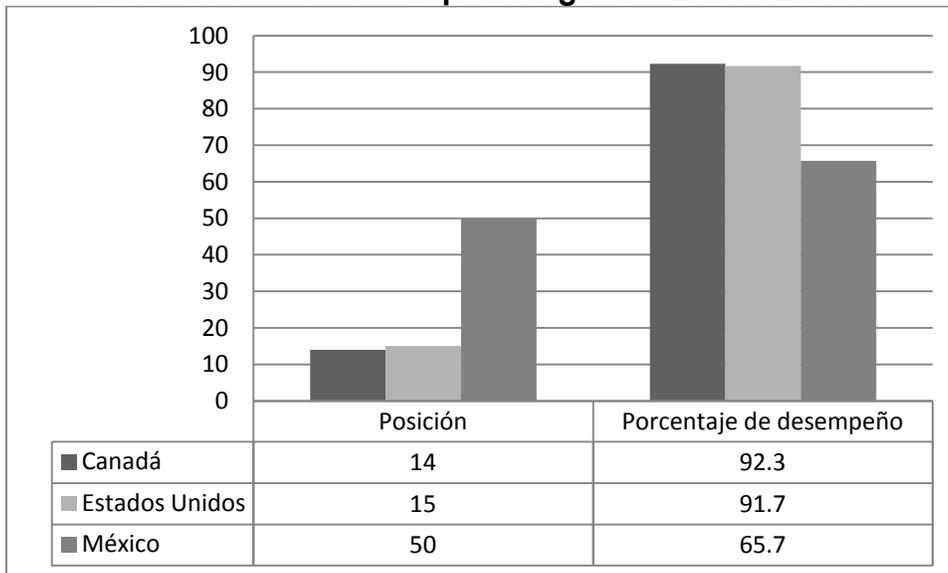
<sup>10</sup> "El puntaje general del Índice de Desempeño Logístico refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado. El índice varía entre 1 y 5, donde el puntaje más alto representa un mejor desempeño. Los datos proceden de las encuestas del Índice de Desempeño Logístico realizadas por el Banco Mundial, en asociación con instituciones académicas e internacionales, compañías privadas e individuos involucrados en la logística internacional. La ronda de encuestas de 2009 cubrió las evaluaciones de más de 155 países por medio de casi 1,000 servicios de expedición de carga. Los encuestados evalúan ocho mercados de seis dimensiones básicas, en una escala de 1 (peor) a 5 (mejor). La elección de los mercados se realizó sobre la base de los mercados de importaciones y exportaciones más importantes del país de los encuestados, por selección al azar y, para los países sin salida al mar, por los países vecinos que los conectan con los mercados internacionales. Se promedian los puntajes en las seis áreas para todos los encuestados y se agrupan en un puntaje único, utilizando un análisis de los componentes principales. Los detalles de las metodologías para las encuestas y la elaboración del índice se encuentran en el informe de Arvis y otros, titulado "Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy (2010)" En línea, disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ>>

**Tabla 4.**  
**Indicadores de desempeño logístico: *Connecting to compete* 2010**

País/Economía	Posición	Calificación	Porcentaje de desempeño
Alemania	1	4.11	100.00
Singapur	2	4.09	99.20
Canadá	14	3.87	92.30
Estados Unidos	15	3.86	91.70
Brasil	41	3.20	70.06
Argentina	48	3.10	67.40
Chile	49	3.09	67.30
<b>México</b>	<b>50</b>	<b>3.05</b>	<b>65.70</b>
Panamá	51	3.02	65.00
Costa Rica	56	2.91	61.30

Fuente: Elaboración propia con datos de *Connecting to compete* 2010.

**Gráfico No. 5**  
**Indicadores de desempeño logístico zona TLCAN**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Connecting to compete* 2010.

El Índice de desempeño logístico (LPI) del Banco Mundial resume el desempeño de los países en seis áreas que captan la mayor parte de los aspectos más

importantes del entorno de la logística actual. Los temas considerados para el estudio son los siguientes (*World Bank*, 2010: 4):

- La eficiencia del proceso de despacho de aduana.
- La calidad del comercio y la infraestructura relacionada con el transporte.
- Facilidad de organización de los traslados a precios competitivos.
- La competencia y la calidad de los servicios de logística.
- Capacidad de seguimiento y rastreo de envíos.
- Frecuencia con la que los envíos lleguen al destinatario dentro de la hora prevista o esperada.

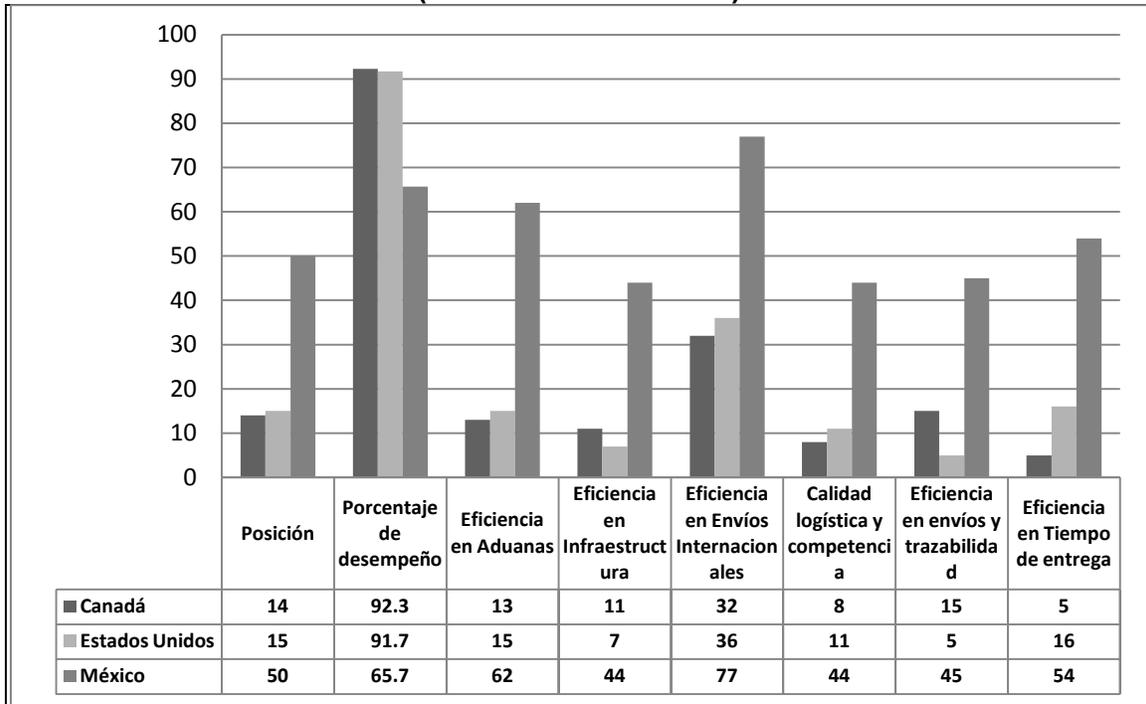
Se consideran temas tradicionales como los procedimientos aduaneros e infraestructura de calidad así como el seguimiento y localización de los envíos, la puntualidad en la entrega en destino y la competencia de la industria de la logística interna.

**Tabla 5.**  
**Indicadores de desempeño logístico 2010**  
**(Variables a considerar)**

Pais/Economía	Posición	Calificación	Porcentaje de desempeño	Eficiencia en Aduanas	Eficiencia en Infraestructura	Eficiencia en Envíos Internacionales	Calidad logística y competencia	Eficiencia en envíos y trazabilidad	Eficiencia en Tiempo de entrega
Alemania	1	4.11	100.00	3	1	9	4	4	3
Singapur	2	4.09	99.20	2	4	1	6	6	14
Canadá	14	3.87	92.30	13	11	32	8	15	5
EUA	15	3.86	91.70	15	7	36	11	5	16
Brasil	41	3.20	70.06	82	37	65	34	36	20
Argentina	48	3.10	67.40	56	52	43	45	51	43
Chile	49	3.09	67.30	41	50	94	48	40	44
<b>México</b>	<b>50</b>	<b>3.05</b>	<b>65.70</b>	<b>62</b>	<b>44</b>	<b>77</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>54</b>
Panamá	51	3.02	65.00	49	61	71	57	47	47
Costa Rica	56	2.91	61.30	58	67	105	59	54	51

Fuente: Elaboración propia con datos de reporte *Connecting to compete* 2010.

**Gráfico No. 6**  
**Indicadores de desempeño logístico zona TLCAN**  
**(Variables a calificar)**



Fuente: Elaboración propia con datos de reporte *Connecting to compete* 2010.

Con relación al tema de eficiencia de aduanas, se evalúa la aplicación de variables como: los métodos de valor utilizados, la metodología respecto a los mecanismos de inspección (físicas y no intrusivas), presentación anticipada y electrónica de la declaración, despacho antes de la llegada de las mercancías, métodos de auditorías posteriores al despacho, transparencia en los procedimientos aduaneros, incluyendo los métodos de consulta, entre otros.

En cuanto al tema de eficiencia en infraestructura, se mide, al igual que el Índice de Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, la calidad de las carreteras, del desempeño del transporte ferroviario, y aéreo, así como del nivel de desempeño portuario.

Por su parte, en relación con la eficiencia en los envíos internacionales, lo que

mide es la velocidad (tan rápido como sea posible), la consistencia (llegar siempre al mismo tiempo) y el control (capacidad de hacer cambios durante el traslado) que se tiene respecto a los servicios.

Finalmente en calidad logística y competencia, trazabilidad de los envíos y eficiencia en tiempos de entrega, lo que mide es la capacidad ofrecida por las empresas locales para transportar y rastrear en tiempo real la ubicación de las mercancías, así como cumplir con los tiempos ofrecidos, la entrega de los envíos a ellos consignadas.

De esta manera, el reporte *Connecting to compete*, destaca que en eficiencia de aduanas, México ocupa el lugar número 62, distante nuevamente de EE.UU. y Canadá (7 y 11 respectivamente), incluso distante de Panamá y Costa Rica (49 y 58).

En general, en los temas evaluados por el reporte antes descritos, existen al menos 43 países más eficientes en comercio internacional y servicios logísticos, mejores que el nuestro.

#### **2.2.4. Percepción nacional en materia de competitividad en logística**

Derivado de lo anterior, podemos vislumbrar que México, en cuanto a desempeño en materia logística y de comercio internacional, aún presenta grandes rezagos. En la mayoría de los casos se coloca entre la posición número 57 y 73 de un universo de más de 150 países evaluados. De esta manera no se puede hablar de eficiencia aduanera y facilitación del comercio que garantice las cadenas logísticas aduaneras eficientes, rápidas y expeditas.

Por otro lado, en opinión del gobierno mexicano, en materia de infraestructura, según informe del gobierno, para lograr los objetivos del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, en el sexenio del presidente Calderón, se invirtieron 2,615 miles de millones de pesos en infraestructura, lo que representó un 4.8% del PIB,<sup>11</sup> aun así, para los organismos internacionales referidos anteriormente no ha sido suficiente, lo que se ha reflejado en las bajas calificaciones obtenidas.

Afirmando la falta de competitividad, el gobierno mexicano ha reconocido a través del documento denominado *Agenda para la Competitividad en Logística 2008-2012*, que la competitividad abarca un gran número de factores y “para atraer las inversiones es necesario reducir los costos de transacción y mejorar los tiempos de movilización de las mercancías, asegurando que estas estén en el lugar y momento preciso, en forma y costo adecuado” (SE, 2008: 16).

El mismo documento afirma que “no obstante su posición geográfica y el acceso preferencial que le otorgan los tratados comerciales, las exportaciones mexicanas, aunque se han incrementado de manera considerable, no reflejan todo el potencial que le otorgarían dichas ventajas” (S.E., 2008: 19). Las razones estriban en que aún predominan en el comercio exterior de México altos costos logísticos y una elevada regulación arancelaria a las que están sometidas las empresas mexicanas.<sup>12</sup>

Por su parte la ACL 2008-2012 sostiene que: “Aunque asegurar el acceso a los mercados a través de los tratados comerciales es esencial, México necesita

<sup>11</sup> Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-infraestructura/>

<sup>12</sup> Los costos logísticos de las empresas en México, según la ACL, 2008-2012, representan el 12.6% de sus ventas (del cual 40% corresponden a transporte y 60% en inventarios, procesamiento de pedidos, almacenaje y planeación de gestión de transporte). Asimismo, los costos logísticos representan 15.3% del PIB (10.1 para el Reino Unido, 10.5 para EE.UU., 12.1 para Canadá y 15% para Brasil).

mejorar la eficiencia en sus operaciones logísticas para obtener un mayor beneficio de los mismos y competir con éxito en los mercados internacionales” (ACL, 2008-2012: 32); asimismo, menciona el documento, que el gobierno juega un papel muy importante en la provisión de infraestructura, tal como lo afirma Porter (1991), pero también debe enfocarse en la creación de un “marco legal y regulatorio apropiado, con reglas claras y eliminando regulaciones innecesarias, además de promover las mejores prácticas logísticas en las empresas mexicanas” (S.E., 2008: 32).

La ACL-2008-2012 determina los problemas que dificultan un buen desempeño logístico, entre otros destacan los siguientes: Una escasa cultura logística empresarial, la inadecuada capacitación del personal, y un marco Jurídico y normativo inadecuado. Este último, reconoce el documento, ha sido provocado por un gran número de leyes, reglamentos, trámites excesivos y una falta de estandarización, “las consecuencias se observan de manera inmediata, la excesiva reglamentación y normatividad vigente frena el adecuado desempeño de las operaciones de comercio del país, principalmente en lo que refiere al comercio exterior” (S.E., 2008: 36).

En desempeño logístico, como se puede apreciar en la tabla 5, tenemos un porcentaje de eficiencia de 65.7% esto da como resultado que nuestro sistema aduanal sea menos eficiente que 61 países que se colocan por encima nuestro. Existen además 76 países que hacen mejor sus envíos internacionales y donde los tiempos de entrega son mejores que los nuestros, pues existen 53 países mejor calificados.

El SAM continúa teniendo barreras comerciales que limitan el desempeño de las cadenas logísticas internacionales. Como podemos apreciar, en la tabla 2, existen 56 países más eficientes que han avanzado en el tema de la facilitación

comercial, en México, los procedimientos aduaneros siguen siendo excesivos y por ello lo colocan en el lugar número 74.

Esto no es extraño, basta con preguntar a los actores del comercio exterior, (como lo hicimos para obtener los resultados de la presente investigación) para darse cuenta que la mayoría estima que si bien han habido avances en materia de facilitación aduanera, aún hay rezagos importantes en los procedimientos del despacho de las mercancías.

### **2.3. Percepción de los usuarios aduaneros respecto al SAM: Empresarios, Agentes aduanales, Transportistas y Autoridad aduanera**

Sin duda, los usuarios de los servicios aduaneros son los más indicados para ilustrarnos cuan moderno, facilitador del comercio y de la gestión de las cadenas logísticas resulta el SAM. De esta manera, nos dimos a la tarea de entrevistarlos y cuestionarlos en ese sentido para lograr obtener su percepción al respecto. Esto con el fin de conocer de primera mano e independientemente de las opiniones de los organismos internacionales, y del propio gobierno mexicano, cuales consideran ellos son las fortalezas y debilidades que posee nuestro sistema aduanero nacional.

De esta manera, nuestra primera impresión consistió en percatarnos que son los agentes aduanales los que más conocen de procedimientos, procesos y trámites aduaneros. Es natural si tomamos en cuenta que son ellos quienes viven el día a día las operaciones aduaneras conferidas por sus clientes. Así, este sector percibe que ha habido cambios importantes en el SAM derivado del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 (cuyo objetivo está encaminado a mejorar la infraestructura y funcionamiento de las aduanas del país).

Por otra parte para este sector (agentes aduanales), el SAM se encuentra armonizado con las mejores prácticas internacionales, aunque sí reconocen que la información se encuentra de forma muy dispersa y no es apta para neófitos sin preparación profesional en el tema aduanero, razón por la que el agente aduanal, según su opinión, se convierten en indispensables para efectuar a nombre de los contribuyentes operaciones eficientes que no pongan en riesgo su integridad fiscal y aduanera.

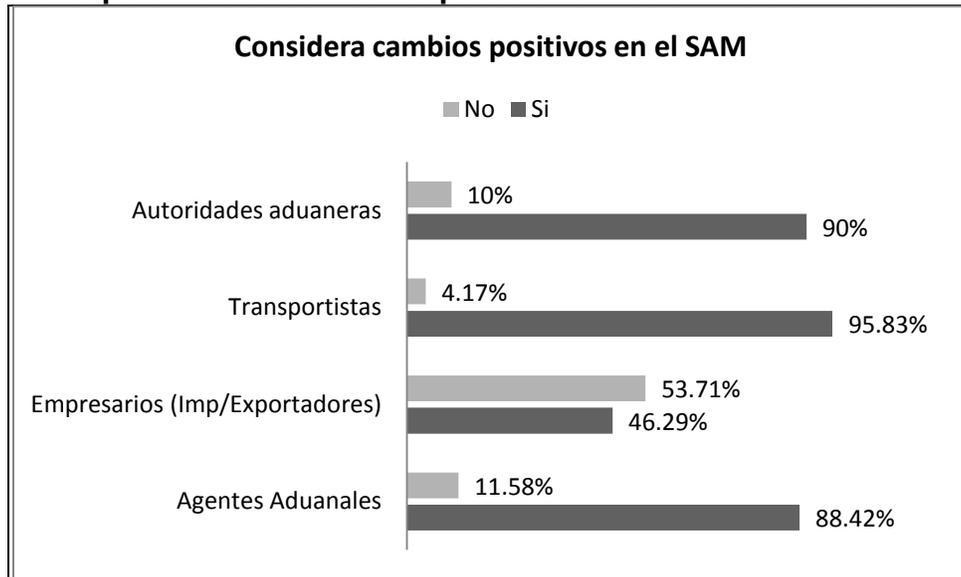
En ese mismo sentido, respecto a los empresarios (importadores/exportadores), estos al igual que los agentes aduanales, también consideran que han habido “algunos” cambios en el SAM, sin embargo consideran, que éstos no han sido suficientes, pues, consideran que los tiempos de despacho aún continúan siendo lentos y confusos como en el pasado.

Por su parte, los representantes de la autoridad aduanera a quienes entrevistamos, están convencidos (por su posición de gobierno) que en los últimos años se han manifestado cambios muy importantes como se demuestra en materia de gestión de análisis de riesgos, inteligencia estratégica, infraestructura y armonización de los procesos, pero que aún persisten deficiencias que se irán erradicando conforme se van adoptando nuevas técnicas al SAM.

Finalmente, el sector de los transportes perciben igual que todos los anteriores cambios positivos en el tema de la modernización aduanera, sobre todo, en materia de infraestructura, pero en cuanto a armonización de los procedimientos, opinan que está aún distante de las mejores prácticas internacionales como lo propone la OMC o la OMA a través del Convenio de Kyoto Revisado o el Marco Normativo SAFE pues a pesar de ello, los flujos en

los despachos siguen siendo lentos y confusos.

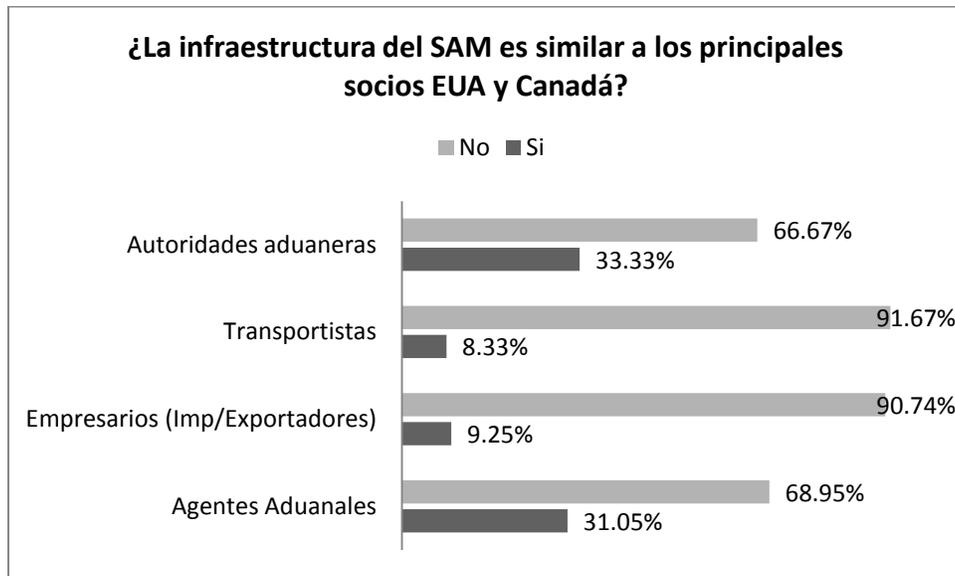
**Gráfico No. 7**  
**Percepción de usuarios respecto a la modernización del SAM**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la investigación.

Derivado de estos cambios positivos que todos manifestaron percibir, se les pidió que de acuerdo a la experiencia que tenían en importaciones y exportaciones de mercancías de y hacia EE.UU. y Canadá (principales socios comerciales) nuestro SAM, pudiera equipararse con los de esos países. La respuesta fue generalizada en forma negativa. La pregunta se formuló comparando estos países, primero por ser nuestros socios comerciales y en segundo lugar porque en ellos existe el procedimiento de despacho anticipado en su sistema aduanero, así como la ventanilla única, los suficientes mecanismos no intrusivos y un sistema de gestión eficiente de análisis de riesgo (variables propuestas por el CKR y el Marco Normativo SAFE) lo que ha permitido reducir sus tiempos de despacho de forma significativa.

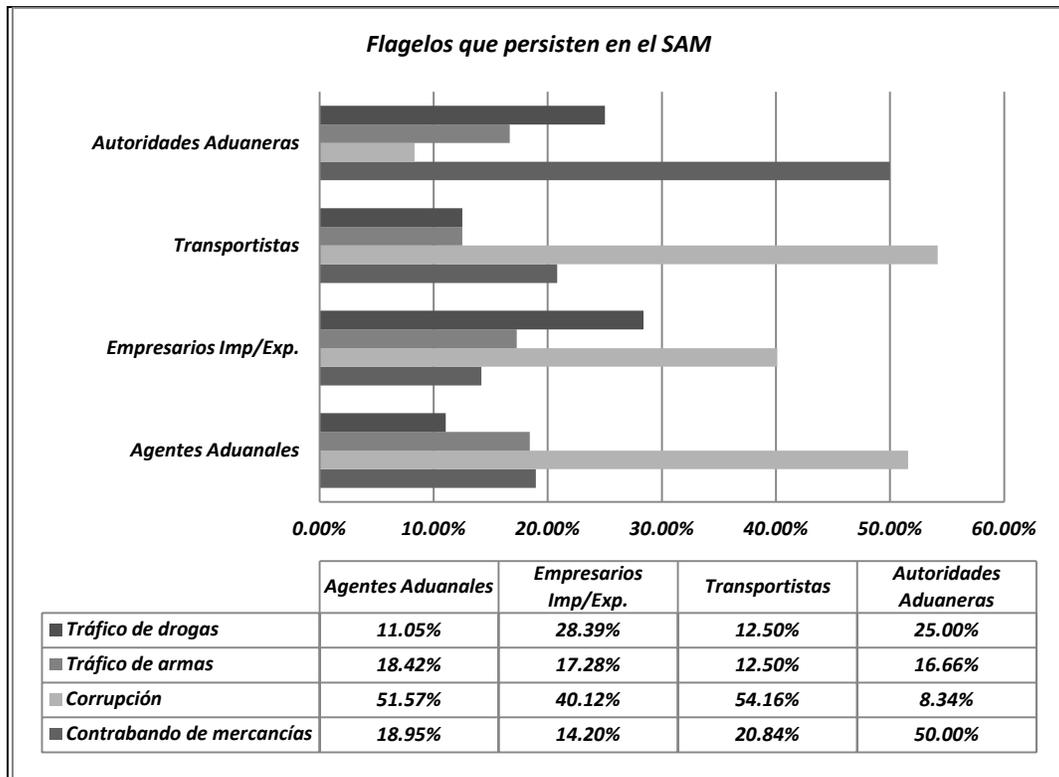
**Gráfico No. 8**  
**Percepción de usuarios respecto a la zona TLCAN**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

En ese sentido, la mayoría de los entrevistados perciben que a pesar de los cambios en el SAM, aún persisten flagelos que no se han podido erradicar. De esta manera, la corrupción, el tráfico de drogas, de armas y el contrabando de mercancías continúan siendo problemas que no han podido cumplir uno de los objetivos planteados en el PMA (2007-2012: 30) “combatir la evasión, el contrabando y la informalidad”. Así como “Incrementar la percepción en los usuarios de servicios de comercio exterior y en el público en general, de que la aduana está aumentando la efectividad para prevenir y combatir la introducción ilegal de mercancías y la piratería” (PMA 2007-2012: 70).

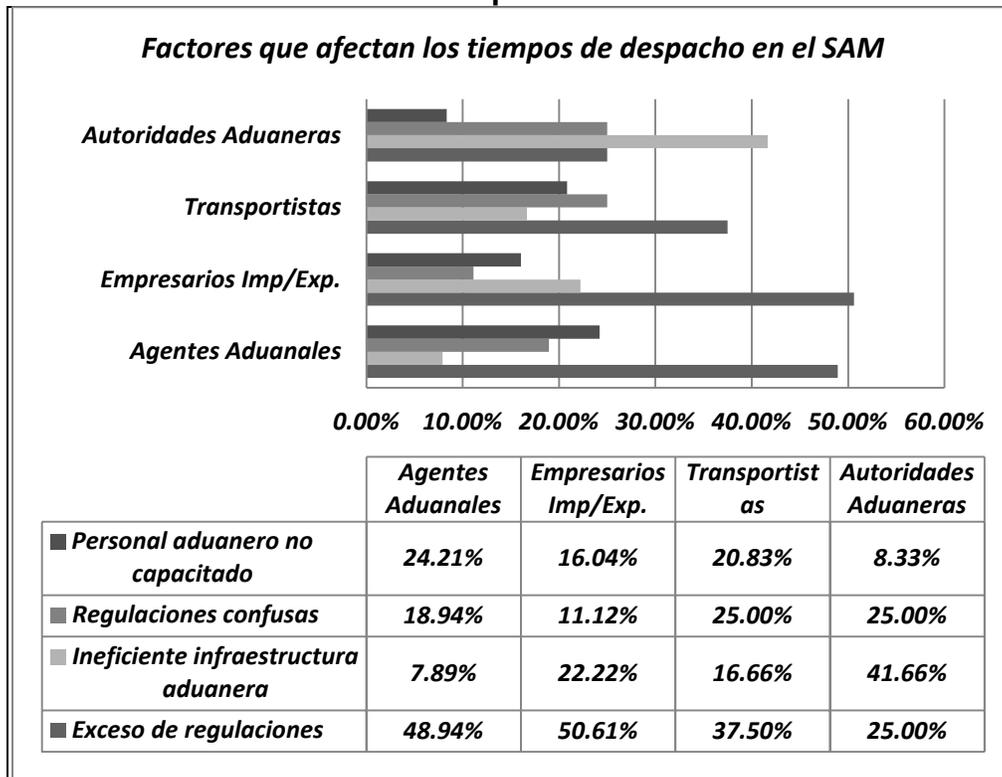
**Gráfico No. 9**  
**Percepción de usuarios respecto a los flagelos que afectan al SAM**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Los cuatro sectores entrevistados consideran que los principales factores que afectan el despacho de las mercancías en el SAM lo representan principalmente el exceso de regulaciones que deben cumplirse para importar o exportar bienes; la falta de personal aduanero capacitado que oriente a los usuarios en las operaciones de comercio exterior; Consideran también que las regulaciones son demasiado confusas y que por otra parte, la infraestructura aduanera resulta ineficiente para el nivel de comercio que opera en el País.

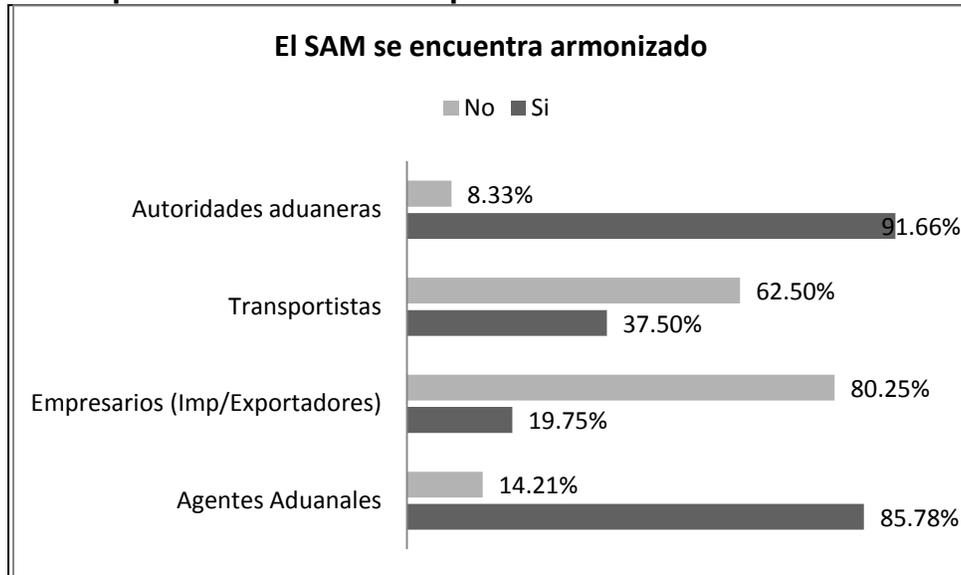
**Gráfico No. 10**  
**Percepción de usuarios respecto a los factores que afectan los tiempos de despacho**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Respecto al tema de la armonización de los procedimientos aduanales, solo la autoridad aduanera y los agentes aduanales opinan que el SAM utiliza prácticas internacionales como son el Sistema de Valor de la OMC, el Sistema Armonizado de la OMA y el Método de valor del GAT/OMC, por lo que consideran que se está a la altura de las mejores métodos utilizados por la mayoría de los países miembros de la OMA y la OMC. Sin embargo, esta opinión no es compartida por los transportistas (quienes manifiestan que son confusas y no facilitan el proceso del despacho) y los importadores y exportadores que lo consideran demasiado confuso.

**Gráfico No. 11**  
**Percepción de usuarios respecto a la armonización del SAM**

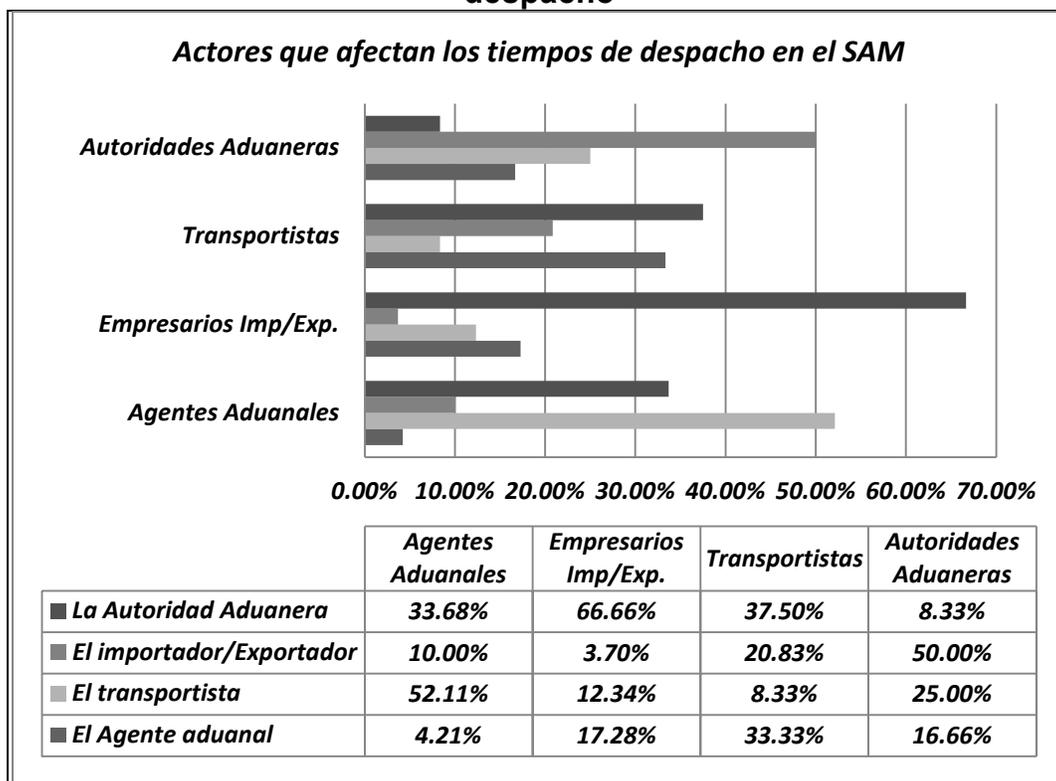


Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Por otro lado, manifestaron que el SAM se ve afectado en su desempeño también por actores que no cumplen bien sus funciones en la parte que les corresponde para lograr despachos aduanales más prontos y expeditos, así opinaron que el transportista impone demasiados requisitos para revalidar un conocimiento de embarque (carta poder, identificación de firma, depósitos en garantía, etc.). De igual manera, que la autoridad aduanera retrasa las operaciones aduaneras debido a los procedimientos establecidos para la revisión de las mercancías, como por ejemplo, la programación de previo y pago de maniobras con 24 horas de anticipación cada una. Para el caso de otros tráficos como en las aduanas aéreas, los procedimientos son confusos y cambiantes sin previo aviso. De igual manera opinaron algunos de los actores del comercio exterior de México, que el importador tiene mucha de la responsabilidad en la demora del despacho porque retrasa la entrega de documentos al agente aduanal, o en el depósito de los impuestos para pago, así como en la generación de los Comprobantes de Valor Electrónico (COVE) y en la generación de los documentos electrónicos (*e-documents*) ante VUCEM.

Finalmente cada uno de ellos reconoce alguna responsabilidad propia en el proceso del despacho, como falta de personal capacitado y desconocimiento en algunos trámites especiales.

**Gráfico No. 12**  
**Percepción de usuarios respecto a los actores que afectan los tiempos de despacho**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

## 2.4. El Despacho aduanero mexicano como eslabón de la cadena logística

Sin duda el mayor problema que repercute en las demoras y costos en la cadena logística del SAM lo representa el despacho aduanero. Como pudimos apreciar en la tabla 3 denominada “calificaciones de comercio fronterizo” del reporte *Ease of Doing Business Index* del Banco Mundial, México sale calificado

en el lugar número 59. El reporte nos dice que en nuestro país se requieren 12 días para importar y exportar un contenedor de 20", que además nos cuesta 1,450.00 dólares estadounidenses en exportación y 1,780.00 en importación.

En ese mismo sentido, la Secretaría de Economía en el año 2009 realizó un estudio denominado "*Optimización de los procesos logísticos de importación y exportación*" en el cual determinó que el promedio en almacenajes en tráfico marítimo es de 7.18 días y 5.32 en tráfico aéreo.

El mismo estudio manifestó que el costo logístico en importación representa el 24% del valor factura de las mercancías y el 6% en el caso de exportación. Los costos más elevados los representan en ambos casos el flete internacional (51.83%), el flete nacional (18.85%), el operador portuario (12.99%) y el agente aduanal (9.89%); el resto se divide entre gastos varios como desconsolidación, seguros y servicios relacionados con regulaciones y restricciones no arancelarias e incrementables (6.45%) (SE, 2009: 4-6).

Si bien es cierto que los costos de transporte, tanto nacional como internacional, son obligatorios y no fácilmente se pueden reducir, salvo por su volumen y frecuencia, en los casos del operador portuario, estos costos están dados principalmente por el pago de almacenajes en las aduanas por el tiempo que dura el despacho aduanero.

Lo mismo sucede con los "otros costos" que describe el estudio, los cuales son principalmente generados por el tiempo que tarda un trámite en el cumplimiento de regulaciones no arancelarias que bien se podrían evitar, de existir los medios para obtenerlos por medios electrónicos (ventanilla única).

**Tabla 6**  
**Ejercicio sobre gastos logísticos para una mercancía cuyo valor es de 100.00 USD**

Régimen	Costo logístico	Flete internacional	Flete nacional	Operador portuario	Agente aduanal	Otros
Importación	\$24.00	\$12.44	\$4.45	\$3.12	\$2.37	\$1.55
Exportación	\$6.00	\$3.11	\$1.11	\$.78	\$.59	\$.39

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio *Optimización de los procesos logísticos de importación y exportación* de la SE (2009).

Los encuestados, importadores/exportadores y los agentes aduanales, (el 90% de ellos) consideran que de los costos del operador portuario, el 50% se debe a cargos por almacenajes, es decir, siguiendo el ejemplo anterior, al menos 1.56 dólares (por cada 100) en importación son gastados en el pago por estadías de las mercancías en el recinto fiscalizado.

De esta manera, si las importaciones para 2012 representaron 370.7 billones de dólares, los costos en logística fueron algo así como 88.96 billones, de los cuales 4,392 millones correspondieron a gastos generados por los operadores portuarios solamente por conceptos de estadías, cantidad bastante elevada que se pudieron haber evitado los importadores si se hubieran liberado las mercancías bajo el esquema del despacho aduanero anticipado.

Con el despacho anticipado de mercancías como primer resultado se obtendría la reducción de los gastos del operador portuario respecto a almacenajes, maniobras, y demoras y en “otros” como sería costos por revalidación, desconsolidación, etcétera.

Para entender el concepto de despacho aduanero, el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) lo define como “el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir la entrada de mercancías para el consumo, para ser exportadas o para ser destinadas a otro régimen aduanero (CKR, Cap. II *Dfinitions*: 2).

Por su parte, dentro de la legislación mexicana, la Ley Aduanera (2013: 18) al despacho aduanero lo define como el “conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales” (Artículo 35).

De esta manera el despacho aduanero en importación en el SAM comienza con la determinación de la fecha de entrada de la mercancía, pues de conformidad con el Artículo 56 de la Ley Aduanera, ésta será (entre otras cosas) la fecha para determinar el cálculo de los impuestos de comercio exterior.

Una vez esto, se deberá determinar el régimen aduanero al cual se someterán las mercancías, según el Artículo 90 de la Ley Aduanera.<sup>13</sup> En ese sentido, si se trata de tráfico marítimo y/o aéreo deberán las mercancías depositarse en el recinto fiscalizado de conformidad con el Artículo 23<sup>14</sup> de la ley aduanera hasta que se defina el régimen al cual se destinarán.

Una vez depositadas en recinto fiscalizado, de conformidad con el Artículo 42 de la ley aduanera las mercancías podrán ser examinadas por quien elabore el pedimento (agente aduanal), medida que ha sido denominada como revisión previa y que sirve para conocer las características de las mercancías para su clasificación arancelaria.

---

13 A). Definitivo de importación y/o exportación; B). Temporales de importación y/o exportación; C). Depósito fiscal; D). Transito de mercancías (Interno e Internacional); E). Elaboración, transformación, o reparación en recinto fiscalizado; y F). Recinto fiscalizado estratégico.

14 ARTICULO 23. Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre...

Cuando han sido examinadas las mercancías, el Agente o Apoderado aduanal elaborará el pedimento (conforme el anexo 22 de las RCGMCE) con los puntos importantes determinados en el Artículo 81 de la ley aduanera en el cual se determinará la cantidad líquida a pagar por cuenta de los importadores/exportadores respecto de las contribuciones y en su caso, las cuotas compensatorias, así como la descripción de las mercancías y su origen, el valor en aduana y el método de valoración, así como, el valor comercial en el caso de exportación, y la correcta clasificación arancelaria.

Una vez elaborado el pedimento, se procederá a su pre-validación y validación de la información contenida, así como su autorización y firma acorde con lo establecido en el Artículo 16-A de la ley aduanera.

Cuando el pedimento ha sido validado, se procederá al pago de las contribuciones de comercio exterior antes de activar el mecanismo de selección automatizado, según el Artículo 83 de la ley aduanera.

Cuando las contribuciones han sido pagadas se procederá a la solicitud de la entrega de las mercancías ante el recinto fiscalizado (en tráfico marítimo y aéreo) como lo establece el Artículo 26 fracción VII de la ley aduanera previo pago de los cargos por manejo, custodia y almacenajes de las mercancías en cuestión.

El siguiente paso consiste en activar el mecanismo de selección automatizado para determinar el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento<sup>15</sup>

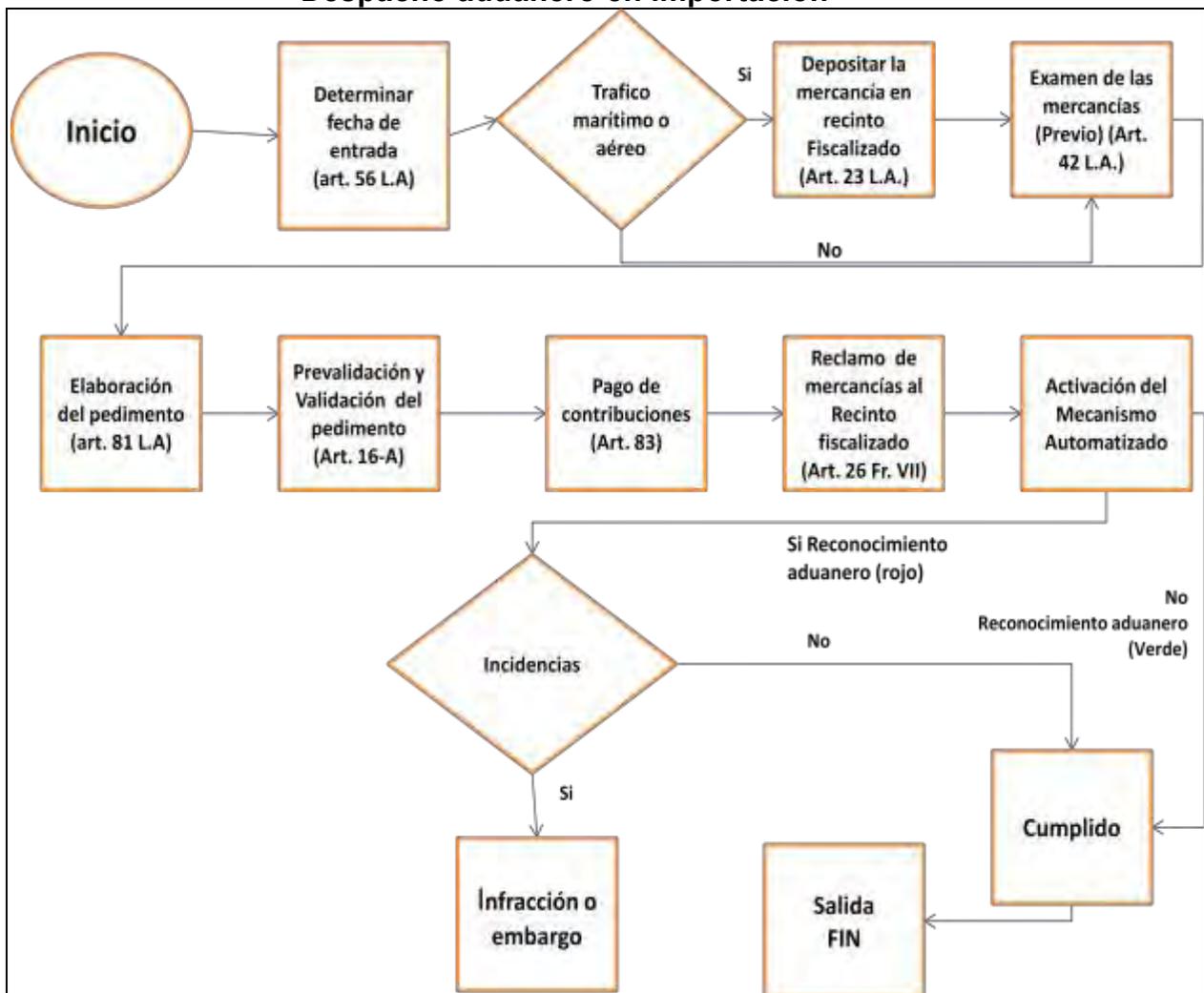
---

<sup>15</sup> El 6 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF los anexos de las RCGMCE, en los cuales se establecen los horarios de las aduanas, así como las aduanas en las que (nuevamente) se practicará el segundo reconocimiento, luego de haberse eliminado en 2010. Las aduanas que lo practicarán serán a partir de esta fecha la aduana de Manzanillo, la aduana de Matamoros, la de Nuevo Laredo, la aduana de Colombia y la de Altamira.

conforme a los Artículos 43 y 44 de la ley aduanera.

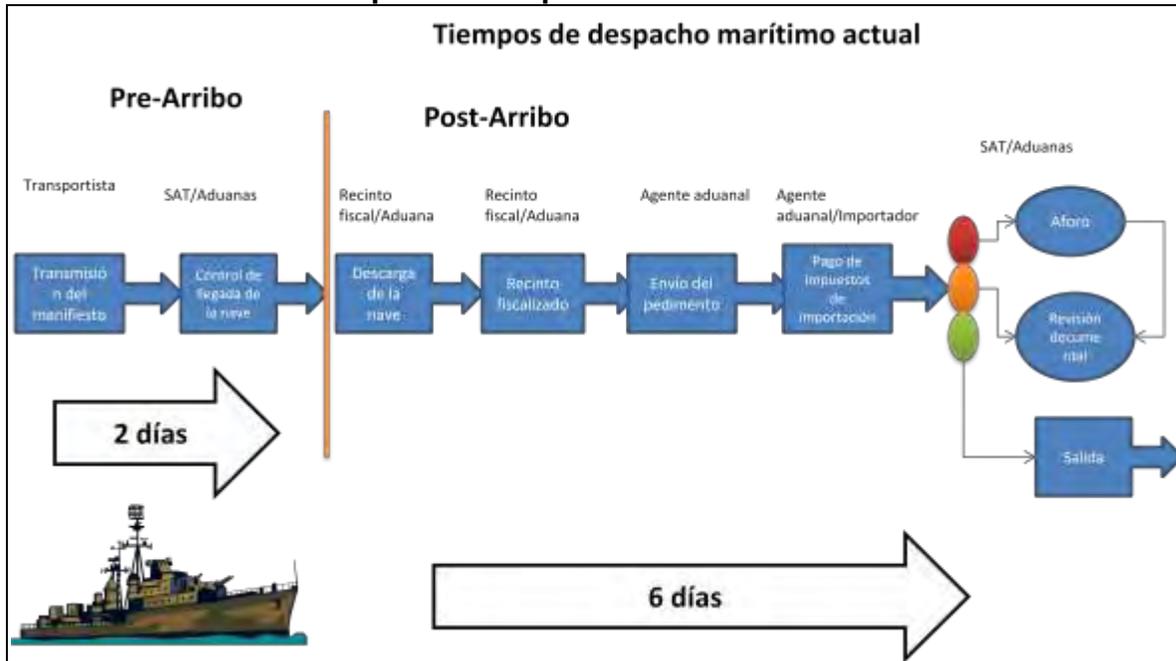
Si del reconocimiento aduanero se desprenden irregularidades, se levantara el acta correspondiente que haga constar lo dicho por la autoridad de conformidad con lo establecido en el Artículo 46 de la Ley Aduanera, así como lo establecido en el 150 al 153 (en caso de incidencias graves).

**Diagrama No. 2**  
**Despacho aduanero en importación**



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación.

**Diagrama No. 3**  
**Tiempos de despacho marítimo actual**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Haciendo un ejercicio práctico de un caso real al que tuvimos acceso por parte de un importador durante la entrevista realizada en sus instalaciones respecto de un contenedor de 20 pies que transportaba mercancías de la República Checa hacia México, nos pudimos percatar de que el tiempo de tránsito ha sido de 20 días desde que salió del último puerto europeo, cuya fecha de arribo fue el 14 de septiembre, para el día 17 (por estar de por medio el fin de semana) se presentó el agente aduanal a revalidar el conocimiento de embarque y entregar a la naviera el depósito en garantía. Una vez hecho esto, se acudió a la aduana (de Veracruz) para programar la revisión o examen de las mercancías por el agente aduanal como lo establece el artículo 42 de la L.A. para el día 18. Cuando las mercancías ya habían sido revisadas y no se encontraron variaciones en lo declarado en documentos, se procedió a la elaboración del pedimento de importación. El importador depositó los impuestos al agente aduanal, el día siguiente 19, y se procedió al pago del pedimento así como a la

validación del documento. Una vez pagado y validado, se presentó ante la aduana para solicitar la salida del contenedor al día siguiente (el cual debe ser 24 horas antes del despacho). La aduana autorizó la salida para el día 20.

Para este caso, las mercancías deberían entregarse en la ciudad de México, las cuales se recibieron el día 21 en sus instalaciones. De esta manera el tiempo de despacho y entrega se realizó en 7 días desde la salida en puerto/aduana, sumando 27 desde la salida del puerto de origen. Los pagos extraordinarios realizados consistieron en 600 dólares por concepto de demoras de contenedor ya que se tenían solo 5 días libres sin cargos. De esta manera se pagaron tres días más (200 USD X día), por el tiempo que tardó en llegar a la ciudad de México y regresar para ser entregado a la naviera como vacío.

Otros, casos fueron igualmente analizados y todos representaban más de 6 días en tiempo de espera por ser liberados en puerto, tanto en Manzanillo, Col., como del puerto de Veracruz, Altamira Tamaulipas, y Lázaro Cárdenas Michoacán. Para el caso de operaciones aéreas (AICM), los tiempos promedio fueron de 3 días.

## **2.5. El Despacho aduanero anticipado mexicano como eslabón de la cadena logística**

Una vez definido al despacho aduanero, conviene definir al despacho aduanero anticipado para ir acercándonos al objeto de estudio que pretendemos. De esta manera, con la propuesta de establecer al despacho aduanero anticipado en nuestro SAM, buscamos con ello facilitar el comercio, fomentar las cadenas logísticas y con ello modernizar al sistema aduanero nacional.

A falta de una definición específica, tomaremos la misma que nos describe el

artículo 35 de la Ley Aduanera como el “conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”. La diferencia radica en que éste deberá efectuarse y autorizarse previo al arribo de las mercancías.

En ese sentido, en nuestra legislación aduanera en el artículo 98 de la Ley Aduanera, bajo el nombre de “*Revisión en Origen*” encontramos algo parecido a lo que podría ser el despacho aduanero anticipado de importación, el cual consiste en lo siguiente:

1. Una vez que han sido revisados y verificados los datos de las mercancías contenidos en los documentos emitidos por el proveedor, el importador los asume como ciertos bajo su responsabilidad, para elaborar el pedimento correspondiente, mismos que deberá remitir al agente o apoderado aduanal para que realice el despacho una vez las mercancías arriben al país.
2. El agente o apoderado aduanal que vaya a realizar el despacho quedará liberado de cualquier responsabilidad, inclusive por aquéllas que resulten por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, o bien por el incumplimiento de las RRNA, siempre y cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el o los documento que comprueben sus dichos.

3. Si derivado del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte o de visitas domiciliarias, se detectaran irregularidades como omisiones (Art. 128 RLA) en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios sin aplicación de otras sanciones.
4. El importador deberá pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo conforme a lo señalado en el Artículo 99 de esta Ley.<sup>16</sup>
5. Muy importante resulta el hecho de que el importador en caso de omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, podrá pagarlas de forma espontánea (Art. 101 2º L.A.) (Arts. 131, y 132 RLA) con sus respectivos recargos y actualizaciones y dentro de los plazos establecidos.
6. En el caso de errores o datos inexactos manifestados en el pedimento presentado para despacho, el agente o apoderado aduanal podrá rectificarlos, siempre que se presente el pedimento de rectificación, dentro del plazo a que se refiere el Artículo 134 del Reglamento de la Ley aduanera (diez días), el cual contempla la rectificación en campos como la fracción arancelaria, las cantidades de las mercancía, la unidad de medida, la descripción de las mercancías, el precio unitario, las marcas, números y cantidades de bultos. Resulta interesante esta anotación puesto que contrario a lo que manifiesta el Artículo 89<sup>17</sup> de la L.A.; estos

---

<sup>16</sup> Es importante comentar que en una de las entrevistas sostenidas con un personaje conocedor experimentado del comercio exterior mexicano como lo es el Mtro. Gerardo Jaramillo Vázquez, me comentaba que dicha fórmula es muy complicada de asimilar por parte de los importadores de este país que desean inscribirse bajo este esquema, por lo que para muchos es una limitante que los inhibe a implementarla en sus procesos logísticos.

<sup>17</sup> Artículo 89.- Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento.

Los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado. Una vez activado el mecanismo de

campos no son rectificables una vez activado el mecanismo de selección automatizado.

Resulta sumamente interesante mencionar que una de las limitantes para la extensión del programa a todos los participantes del comercio exterior mexicano lo encontramos en los rigurosos requisitos para poder adherirse al “Registro del despacho de mercancías de las empresas” (nombre oficial) y para lo cual es necesario que las empresas cumplan con lo siguiente:

1. Haber dictaminado sus estados financieros en los últimos 5 años o los años a partir de que fueron constituidas.
2. Que en el ejercicio inmediato anterior hayan tenido importaciones en montos superiores a los que señala el reglamento (Art. 129). Para el año fiscal 2012 el importe consiste en \$75,576,766.00 M.N.
3. Este procedimiento deberá ser previamente autorizado por la SHCP mediante solicitud en la cual deberá anotarse la descripción detallada de las mercancías a importar, así como su clasificación arancelaria. Al ser

---

selección automatizado, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, **siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos siguientes:**

- I.- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
- II.- La descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria.
- III.- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.
- IV.- Los datos que determinen el origen de las mercancías.
- V.- El registro federal de contribuyentes del importador o exportador.
- VI.- El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo que esta Ley permita expresamente su cambio.
- VII. El número de candados oficiales utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva...

...

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación.

productos nuevos deberá solicitarse una ampliación o modificación.

Como dato importante y en beneficio de algunas empresas con programas IMMEX, éstas podrán inscribirse sin cumplir con lo señalado en los puntos 1º y 2º anteriores. Sin embargo, las empresas de mensajería y paquetería no podrán inscribirse en dicho registro.

De acuerdo a información proporcionada por el SAT a través de nuestra consulta pública hecha al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para el 2011, solo 85 empresas se encontraban inscritas en el Registro del despacho de mercancías de las empresas, lo que denota una falta de interés por los empresarios su utilización.

**Tabla 7**  
**Número de empresas inscritas en el Registro del despacho de mercancías de las empresas.**

Ejercicio	Número de empresas inscritas.
2008	82
2009	66
2010	85
2011	85

Fuente. Tomado de consulta realizada al IFAI, diciembre de 2012

Estas 85 empresas representan tan solo el .11% del total de contribuyentes inscritos en el Registro del Padrón de importadores de la República mexicana (IFAI, 2013)

Por otro lado, desafortunadamente, los requisitos para adherirse a esta modalidad no están diseñados para Pequeñas y Medianas Empresas, por lo que resultaría interesante cambiar la forma de operación e incluir su aplicación general para todos los importadores sin los requisitos antes descritos como lo han efectuado otros países miembros de la OMA que les ha servido para reducir

los tiempos de despacho considerablemente como lo hizo Japón, Canadá o Perú.

## **2.6. La problemática del Despacho aduanero mexicano como eslabón de la cadena logística**

Para determinar la problemática en el Sistema Aduanero Mexicano, debemos anotar primero lo que el propio gobierno reconoce como debilidades. De esta manera, la Secretaría de Economía (2009), describe al menos seis problemas que afectan negativamente los procesos logísticos del despacho aduanero en el SAM y que resumimos de la siguiente manera (SE, 2009: 50):

1. Falta de información confiable derivado de la complejidad e ineficiencia en los trámites de importación/exportación (y de vinculación) que se da entre los actores públicos y privados que participan en el despacho aduanero.
2. Falta de competencia entre operadores portuarios y maniobristas lo que genera la saturación de puertos y la falta de espacio para almacenar contenedores en los recintos fiscalizados, principalmente por la política de programación de previos y pago de maniobras (para liberación) con 24 horas de anticipación (En puertos).
3. Falta de coordinación entre los actores logísticos que permita interrelaciones eficientes entre los sujetos que participan en el despacho. La forma de operación entre los operadores logísticos son diferentes, lo cual genera desarticulación en el proceso. Por ejemplo, existen procedimientos diferentes en cuanto a la revalidación del conocimiento de embarque, lo mismo ocurre con el pago de depósitos en garantía ante las distintas navieras, inspecciones oculares distintas en los recintos fiscalizados, los trámites ante la VUCEM y otros que deben realizarse

directamente en ventanilla de la dependencia, entre otros.

4. Falta de personal calificado tanto en el sector privado como el público que lejos de ser profesionales de carrera logran sus conocimientos con base solo en la experiencia, lo que el aprendizaje es a prueba y error, prestando servicios de mala calidad, lo que a su vez incrementa los costos y los tiempos de despacho.
5. Exceso de tramitología, que además de ser complejos, en muchas ocasiones resultan innecesarios. Un ejemplo es la revalidación del conocimiento que debe presentarse endosado, firmado y sellado por el representante legal, inclusive si ya incluye la leyenda de “notificar al agente aduanal tal”.
6. Problemas de infraestructura en la aduana. El estudio manifiesta que existe una saturación generalizada de los puertos y aeropuertos del país. Esto se debe a un círculo vicioso que creemos se podría resolver, y lo explicamos de la siguiente manera: Las mercancías arriban al país y de acuerdo al artículo 23 de la Ley Aduanera deben ser depositados en recinto fiscalizado. Una vez en éstos lugares el agente aduanal solicita el reconocimiento previo con 24 horas de anticipación, realizado el previo procede al pago de las contribuciones, así está en posibilidad de solicitar (otra vez) con 24 horas de antelación la liberación de la mercancía, de esta manera, el recinto fiscalizado debe posicionar la carga para su liberación, en este lapso de tiempo (48 horas), otras mercancías fueron arribando para seguir el mismo proceso. Esto sin dudas satura los puertos lo que repercute en una mala circulación de las mercancías. Es por esta razón que las mercancías tardan en ser liberadas en promedio de 7.18 a 12 días (como afirma doing business), y 5.32 días en tráfico aéreo, lo que repercute en la necesidad de almacenarse hasta que se realiza el despacho aduanero. El despacho anticipado es la solución a este problema.

Por otra parte, en el nivel internacional, la percepción que tienen organismos como el Banco mundial y el Foro Económico Mundial respecto a los problemas existentes en el SAM se describen en resumen de la siguiente manera:

- El Foro Económico Mundial en el Índice Global de Competitividad califica a México en el lugar número 58/184. Estudio en el que mide variables como:
- El Nivel general de infraestructura (calificación 66);
- La Calidad de la infraestructura (Calificación 73)
- Infraestructura carreteras (calificación 55);
- Infraestructura ferroviaria (Calificación 68);
- Infraestructura portuaria (Calificación 75);
- Infraestructura en transporte aéreo (Calificación 65); y
- La Eficiencia de los mercados a través de la medición del Predominio de barreras comerciales (Calificación 57); y la Carga de procedimientos aduaneros (Calificación 74).

Por su parte el documentos Doing Business del Banco Mundial en el tema de facilidad para hacer negocios, califica a México en el lugar número 53/183. De este estudio destaca el tema de comercio transfronterizo (en el que se obtiene el lugar número 59) y en el que se mide los tiempos que tarda un contenedor en ser liberado en tráfico marítimo, el cual consiste en 12 días, así como los costos y números de documentos que son requeridos para realizar una importación o exportación.

De igual manera en el reporte Connecting to Compete, también del Banco mundial, en el Índice de Desempeño Logístico, nuestro País ha sido calificado en el lugar número 50/155. En ese sentido, las calificaciones han sido obtenidas

de la siguiente manera:

- En eficiencia del proceso de despacho en aduana, se obtuvo el lugar número 62,
- En calidad de la infraestructura relacionada con el transporte se obtuvo la calificación número 44,
- En cuanto al tema de eficiencia en los envíos internacionales, se obtuvo el lugar número 77,
- En el tema de competencia y la calidad de los servicios de logística, se obtuvo el lugar número 44,
- En trazabilidad y eficiencia en seguimiento de envíos se calificó en el lugar número 45,
- Finalmente en cuanto al tema de frecuencia con la que los envíos lleguen al destinatario dentro de la hora prevista o esperada, se obtuvo la calificación número 54.

Por esa razón en el nivel internacional se tiene la percepción de que en el SAM no se facilita el comercio y por consiguiente no se fomenta la competitividad de las cadenas logísticas.

Por otra parte en el nivel local, la percepción es similar puesto que los usuarios perciben lo siguiente:

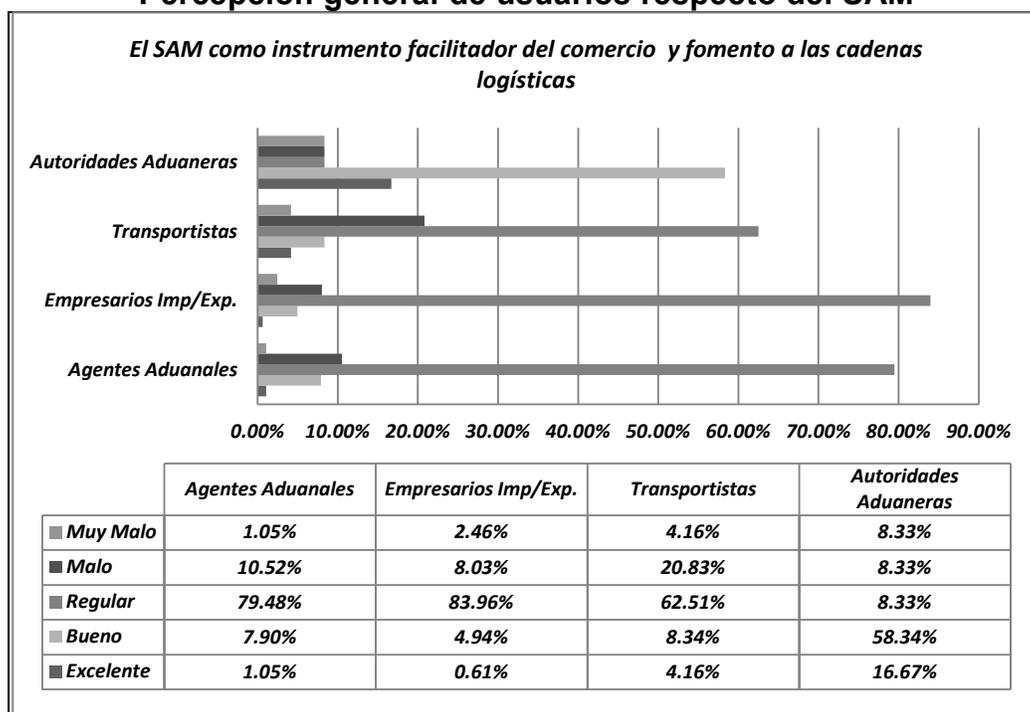
- Que ha habido cambios positivos pero insuficientes que permitan mejorar los tiempos de despacho en las aduanas,
- Que por el nivel de comercio el SAM debería equipararse (o al menos tratar de asemejarse) con los de sus principales socios comerciales EUA y Canadá,
- Para los usuarios, en el SAM persisten problemas que opacan su desempeño como es la corrupción, el contrabando, y el tráfico de armas y

de drogas, flagelos que no han podido erradicarse a pesar de los cambios.

- Los usuarios (empresarios, transportistas y agentes aduanales) opinan que la autoridad aduanera sigue siendo el principal actor que entorpece el flujo de la cadena logística (despacho), principalmente por la falta de congruencia entre la legislación y la operación aduanera.
- A pesar de que el SAM ha homologado en gran parte la legislación con las propuestas internacionales como las de la OMA y la OMC, aún se encuentra confusa y dispersa, lo que dificulta su entendimiento y operatividad.
- De esta manera, los usuarios consideran que los factores que entorpecen el despacho continúan siendo el exceso de regulaciones, la falta de personal aduanero capacitado, las regulaciones confusas y la infraestructura aduanera insuficiente para atender el incremento del flujo comercial.

Finalmente, la percepción que tienen los usuarios del comercio exterior de nuestro país es en general que el SAM actual no fomenta las cadenas logísticas ni facilita el comercio a pesar de los cambios realizados en los últimos años. Por esa razón el 79.48% de los agentes aduanales, el 83.96% de los empresarios y el 62.51% de los transportistas calificaron de “regular” el desempeño del Sistema Aduanero Mexicano como podemos apreciar en el gráfico 13 siguiente.

**Gráfico No. 13**  
**Percepción general de usuarios respecto del SAM**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

En ese sentido, consideramos que es urgente la reforma integral como lo planteó el PMA el cual sostiene que (PMA-2007-2012: 9):

“Se requiere una reingeniería de los procesos que, junto a la reestructuración del marco normativo y las herramientas informáticas más robustas y modernas, simplifique la actividad de comercio exterior”.

Esta reingeniería, a que hace mención el PMA se esperaba se cumpliera a través del *Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Aduanera* de 2013, sin embargo como comentábamos en párrafos previos, la reforma planteada no ofrece grandes cambios que modernicen la operación aduanera; sin dudas habrá una mejoría en los procesos de liberación de mercancías, pero eso no repercutirá sustancialmente en la reducción de los tiempos de despacho de las mercancías en las aduanas del país.

Para lograr una transformación sustancial, Trejo (2007) afirma que el SAM requiere transformar la legislación aduanera y de comercio exterior mediante el establecimiento de un “código aduanero único” que acabe con todo el embrollo de leyes y códigos que repercuta en un concepto innovador de aduana moderna.

Por nuestra parte, consientes que estos cambios requieren transformaciones profundas y que no se vislumbra gran interés de realizarlas, en nuestro estudio proponemos una solución viable que tan solo requiere ampliar y modificar un aspecto muy sencillo de la Ley Aduanera actual a través de la transformación del despacho aduanero, convirtiéndolo en despacho aduanero anticipado, el cual repercutiría en la reducción de tiempos de levante de días a cuestión de horas, tema que analizaremos a continuación.

## Capítulo III

### **Propuesta para modernizar el SAM, facilitar el comercio exterior y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas a través del despacho aduanero anticipado**

La logística reviste gran importancia en el comercio exterior de cualquier país debido a que ésta establece poco margen de error. Los actores del comercio exigen que sus mercancías se encuentren en el lugar y en el tiempo correcto por la necesidad que les exigen sus tiempos de entrega en el siguiente eslabón de la cadena. De ahí la necesidad que la cadena logística sea eficiente y se incurra en los menores costos posibles (SE, 2007: 11).

Para el logro de una gestión integrada de las cadenas logísticas no basta sólo con que los importadores y exportadores se coordinen eficientemente para el envío de mercancías con los “mejores” transportistas reconocidos internacionalmente, los mejores agentes aduanales, o los mejores despachos de consultores en comercio exterior. Sin duda, esto tiene gran relevancia para evitar retrasos y agilizar los tiempos de entrega. No obstante, para la gestión integrada de las cadenas logísticas se requiere de un sistema aduanero moderno y facilitador del comercio exterior sin perder de vista sus funciones como controlador del tráfico aduanero.

En ese sentido, el primer requisito para agilizar el despacho aduanero es conveniente iniciar con la instauración del mecanismo de declaración electrónica anticipada para que de esta manera “el declarante tenga la capacidad de enviar una declaración de mercancías provisoria o incompleta” (a condición de que contenga la información relevante que la aduana considere necesaria), a fin de que el declarante pueda lograr el despacho inmediato de las mercancías (CKR,

1999, norma 3.13.).

Este mismo requisito lo establece el Marco Normativo SAFE (Norma 1.3.3.) al sostener “que el importador o su agente deben presentar a las Aduanas del lugar de importación una declaración electrónica previa de importación de las mercancías antes de la llegada de los medios de transporte a la primera oficina de Aduanas” (OMA, 2005: 21).

De esta manera para la OMA (2005), gestionar eficientemente una cadena logística internacional es necesario se cumpla lo siguiente (ver diagrama No. 4):

- 1) Que el exportador o el agente aduanal presenten una declaración de exportación ante la aduana del país de exportación. Por medio de la cual le será asignado un número de referencia que identifique el envío a lo largo de toda la cadena [Referencia Única de Envío (RUE)] que permite a la Aduana procesar la información recibida. La oficina de Aduanas del lugar de partida debe tomar todas las medidas necesarias para identificar y detectar interferencias no autorizadas a lo largo de la cadena logística, respecto a los envíos de mercancías.
- 2) El transportista o el agente aduanal, presenten una declaración inicial de exportación (tanto de las mercancías, como de la lista de pasajeros y la tripulación) ante la aduana del país de exportación así como de importación y ante la aduana de tránsito. Se debe anotar de la misma manera una RUE.
- 3) El importador o el agente aduanal, deben presentar una declaración inicial de importación ante la aduana de importación. Se debe anotar de la misma manera la RUE con la que fue registrada la exportación.

Para el caso mexicano, los puntos 1 y 2 se realizan de forma similar como lo plantea la OMA, (salvo que el declarante tiene un intermediario llamado agente aduanal) sin embargo, en el punto 3 el importador mexicano (a través del AA) presenta el pedimento de importación hasta que las mercancías han arribado al país o se encuentran en frontera para ser ingresadas. Del mismo modo, no existe una RUE (electrónica) que de trazabilidad al envío y pueda ésta ser utilizada en la declaración de importación.

- 4) Las Aduanas en el nivel internacional deberán concluir acuerdos sobre las normas para el control sistemático y el análisis de riesgos, el intercambio de información y de perfiles de riesgo, así como sobre el intercambio de información aduanera, teniendo en cuenta el trabajo realizado en el contexto de la Estrategia de la OMA sobre información global e inteligencia<sup>18</sup>. (Organización Mundial de Aduanas, Base de datos RILO, 2009). Las Administraciones de Aduanas deberán acordar el uso de un sistema electrónico de mensajería para el intercambio de información aduanera, resultados de los controles y notificaciones de llegada, particularmente de envíos de alto riesgo.

Relacionado con las entrevistas sostenidas con personal de la AGA, a pesar de ser ésta información confidencial (y por lo mismo no tuvimos acceso a ella), nos comentaron que en la actualidad el SAAI posee una interface con el sistema *UN/Edifact* que le permite conectividad con muchas de las aduanas de otros países para intercambiar información de riesgo elevado, así como, intercambiar

---

<sup>18</sup> La Organización Mundial de Aduanas con la finalidad de crear una estrategia global sobre información e inteligencia ha creado dos organismos encargados de recolectar información en el nivel mundial, el primero de ellos es la Red aduanera de lucha contra el fraude (*Customs Enforcement Network –CEN-*) y la otra la conforma la Red de oficinas regionales de coordinación de información (*Global Regional Intelligence Liaison Office –RILO-*). Ambos organismos tienen como objetivo: crear, alimentar y actualizar una base de datos a través de la recolección de experiencias de los sujetos involucrados en el comercio internacional tomando como referencia las nuevas técnicas utilizadas por el crimen organizado para sus fines delictivos, utilizando el comercio internacional como medio para sus fines (OMA, 2009 & 2009a).

información respecto a los nuevos métodos utilizados por los delincuentes para acometer delitos utilizando el comercio internacional como instrumento para ello.

De igual manera pudimos constatar que México tiene firmados distintos acuerdos de intercambio de información aduanera con distintos países como EUA, Canadá, Chile, Corea del Sur, Guatemala, Unión Europea etc. Por lo que existen los medios legales para allegarse y compartir información aduanera.

Sin embargo, con respecto al Modelo de datos aduaneros propuesto por la OMA, el modelo mexicano (pedimento) contiene al menos 4 veces más requisitos de información solicitada, por lo que dificulta su llenado para personas no capacitadas en conocimientos técnicos sobre anexo 22 de las RCGMCE (Instructivo de llenado del pedimento). Esto lejos de facilitar el comercio lo dificulta porque solo el agente aduanal puede elaborarlo, principalmente porque para la elaboración y validación de pedimentos, se debe contar con una interface conectada con empresas autorizadas por el SAT<sup>19</sup>, dedicadas a pre validación y validación de los pedimentos. De esta manera, solo los AA están facultados para presentar los pedimentos ante el SAT<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> **ARTICULO 16-A.** El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a las confederaciones de agentes aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales, siempre que acrediten su solvencia moral y económica, así como estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en los términos que establezca el Reglamento.

La prevalidación consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio.

Para obtener la autorización prevista en el primer párrafo de este artículo, los interesados deberán contar con equipo de cómputo enlazado con el del Servicio de Administración Tributaria, así como con el de los agentes o apoderados aduanales y llevar un registro simultáneo de sus operaciones. El Servicio de Administración Tributaria establecerá los lineamientos para llevar a cabo el enlace de los medios de cómputo, así como el contenido y la forma del registro citado.

Las autorizaciones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, mismo que podrá ser prorrogado por un plazo igual, previa solicitud del interesado presentada ante el Servicio de Administración Tributaria un año antes de su vencimiento, siempre que se sigan cumpliendo con los requisitos previstos para su otorgamiento y las obligaciones derivadas de la misma.

<sup>20</sup> Si bien es cierto que dentro de la propuesta de reforma a la L.A. de 2013, se propone al AA como opcional, todavía no se establecen las reglas para determinar cómo las personas físicas y morales procederán para realizar la revisión física de las mercancías y cuál será el procedimiento para la emisión de gafetes de acceso al recinto fiscal, por lo que el AA y el Apoderado Aduanal seguirán siendo los únicos autorizados para el despacho de las mercancías.

- 5) La integridad del envío debe garantizarse desde el momento en que las mercancías se carguen en los medios de transporte hasta el momento en que dejan de estar sujetos al control aduanero en su lugar de destino. (OMA, 1999: Capítulo VI: 19).
  
- 6) La OMA (2005) recomienda simplificar las declaraciones de exportación/importación y carga. En el caso de la primera, ésta debe ser enviada a la oficina de aduanas del exportador antes de efectuar su carga en los medios de transporte o en los contenedores que se utilizarán para su exportación, para ello establece 22 datos básicos mínimos que se deben considerar a fin de facilitar su uso<sup>21</sup>.

En ese sentido, para la OMC (2010: 75), existen dos maneras de facilitar el comercio: 1) disminuyendo el papeleo en el punto de entrada de las mercancías, y 2) proporcionar un acceso más fácil a ese tipo de información a través del mecanismo de ventanilla única.

En el caso del pedimento mexicano deberá de someterse a una exhaustiva revisión para eliminar información innecesaria y dejar solo aquella que identifique a las mercancías cualitativa y cuantitativamente, así como su clasificación arancelaria, las tasas e impuestos a pagar, los datos fiscales del importador/exportador, etc., que se muestran en el diagrama No. 5.

- 7) Las declaraciones de exportación podrán ser utilizadas como declaraciones iniciales de importación para facilitar el despacho de importación.

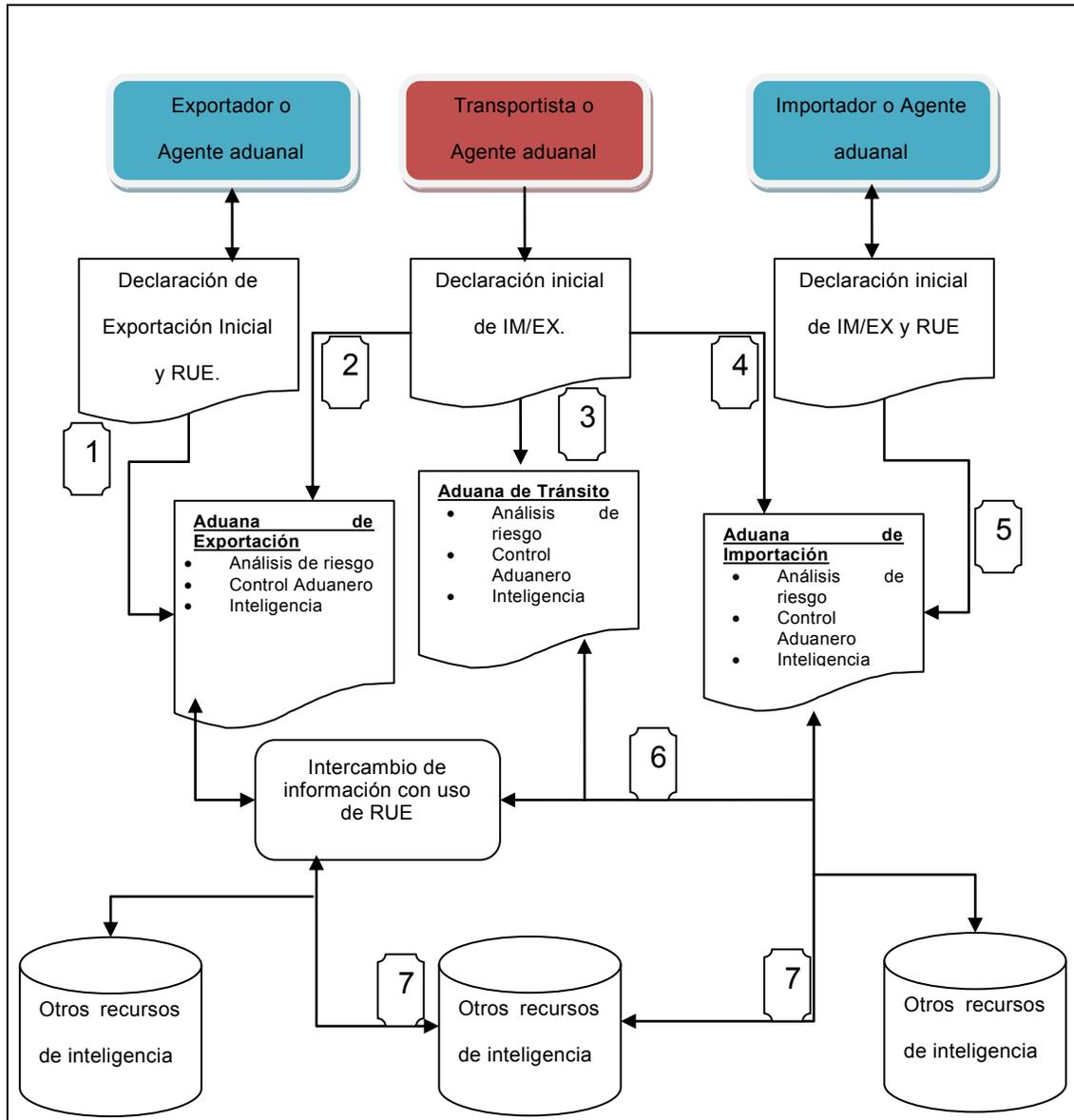
Este punto cobra vital importancia para facilitar el comercio, principalmente en

---

<sup>21</sup> En ese sentido, el pedimento aduanero mexicano contiene más de 70 datos y en muchos casos son repetitivos.

aquellas cadenas logísticas autorizadas seguras, donde participen solo OEA's: Exportador-Transportista-Recintos fiscalizados-Almacenes-Agentes Aduanales, etc. Así, la utilización de la RUE y los precintos de seguridad de alta tecnología permitirán dar trazabilidad a la carga y solo podrán ser abiertos por las autoridades aduaneras previamente notificando a los interesados. Si estos sujetos están certificados y reconocidos por las distintas administraciones aduaneras, el documento de exportación podrá ser utilizado como documento declaratorio en la importación, sin demorar la captura nuevamente de los datos de las mercancías. En la actualidad en el SAM esta opción no se permite pues como se mencionaba previamente el despacho de las mercancías inicia cuando las mercancías han quedado en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o focalizados con el propósito de destinarse a un régimen aduanero, siempre que se trate de tráfico marítimo o aéreo de conformidad con el artículo 23 de la Ley Aduanera.

**Diagrama No. 4**  
**Diagrama de la actividad del control aduanero, procedimiento electrónico normal**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagrama representado en Directrices de la aduana sobre la gestión integrada de la cadena logística, (OMA, 2004: 19).

En el diagrama anterior se puede ver que la información electrónica previa inicia con el exportador y con el transportista, recibéndola todas las aduanas involucradas (Aduana de exportación, tránsito e importación). Esto permite que

a lo largo de la cadena la información fluya con anticipación y se determine información como: valor de la mercancía, clasificación arancelaria, país de origen, datos del exportador, datos del importador y toda aquella información necesaria que permite a las aduanas involucradas conocer el tipo de mercancía que será enviada para que los involucrados determinen los derechos e impuestos a pagar, así como las regulaciones arancelarias y no arancelarias que se deban cumplir.

Destaca también el hecho de que al enviar electrónica y anticipadamente la información aduanera, las autoridades aduaneras son capaces de intercambiar y compartir información relacionada con las mercancías así como conocer y evaluar la información relacionada con los sujetos participantes en la transacción.

Para este fin, la OMA (2005) sugiere que las administraciones de aduanas deberán asegurarse de que sus respectivos sistemas de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) sean interoperables y estén basados en normas abiertas. Para ello deberán utilizar (entre otros) el Modelo de Datos Aduaneros de la OMA, el cual define un conjunto máximo de datos necesarios para el cumplimiento de las formalidades de exportación y de importación. Asimismo, este Modelo de Datos establece los formatos de los mensajes electrónicos para las correspondientes declaraciones de carga y de mercancías.

Debemos destacar que la información recomendada por la OMA en relación con la información que debe contener una declaración de exportación/importación consiste en información básica a fin de presentarse fácilmente y permitir un despacho aduanero expedito. En algunos países como EUA y Canadá los contribuyentes deben proporcionar toda la información (estadística) necesaria que la administración de aduanas les requiera después de haber tramitado el

despacho. En estos casos una declaración simplificada sirve para la liberación de la carga<sup>22</sup>.

**Diagrama No. 5.**  
**Información obligatoria del Modelo de datos de la OMA para la Declaración Electrónica de Exportación (DEE) y Declaración Electrónica de Carga**

Datos que deben incluir en la declaración inicial de exportación de mercancías	Datos que deben incluir en la declaración inicial de exportación/importación del transportista
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportador</li> <li>• Expedidor (si es distinto del exportador)</li> <li>• Identificación y nombre del transportista</li>   <li>• Importador</li> <li>• Consignatario (si es distinto del importador)</li> <li>• Parte notificada</li>   <li>• Destino de la entrega</li> <li>• País de origen, destino y transito</li>   <li>• Agente</li> <li>• Número de código arancelario</li> <li>• Descripción de las mercancías</li> <li>• Número de UNDG (Código de mercancías peligrosas)</li> <li>• Identificación del tipo de bultos</li> <li>• Número de bultos</li> <li>• Calificador de unidad de medida</li> <li>• Peso bruto</li> <li>• Número de identificación del equipo, si está envasado en contenedores y está disponible</li> <li>• Identificación del tamaño y tipo de equipo</li> <li>• Número de precinto, si está disponible</li> <li>• Importe total de la factura</li>   <li>• Tipo de moneda</li> <li>• Número de RUE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar de carga</li> <li>• Identificación y nombre del transportista</li> <li>• Número de identificación del equipo, si está envasado en contenedores y está disponible</li> <li>• Número de precinto, si está disponible</li> <li>• Identificación del medio de transporte que atraviesa la frontera del territorio aduanero</li> <li>• Nacionalidad del medio de transporte que atraviesa la frontera del territorio aduanero</li> <li>• Número de referencia del transporte</li> <li>• Método de pago de los gastos del transporte</li> <li>• Oficina de aduana de salida</li> <li>• Primer puerto de llegada</li> <li>• País de origen, destino y transito</li> <li>• Fecha y hora de llegada al primer puerto</li>   <li>• Número de RUE</li> </ul> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> </div>
<b>Aduanas del país de importación, exportación y tránsito</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Directrices de la aduana sobre la Gestión integrada de la logística, (2005: 25).

<sup>22</sup> Cabe resaltar que dentro de las reforma planteada en octubre de 2013, no existe ninguna modificación al formato del pedimento aduanero, por lo que deberá continuar elaborándose de la misma forma como lo establece el anexo 22 de las RCGMCE, lo que pasa por alto la propuesta del Marco SAFE y del Modelo de datos de la OMA.

**Diagrama No. 5.1.  
Información contenida en el pedimento aduanero mexicano (Ver anexo III)**

PEDIMENTO											Página 1 de N									
NUM. PEDIMENTO:			T. OPER		CVE. PEDIMENTO:			REGIMEN:			CERTIFICACIONES									
DESTINO:			TIPO CAMBIO:		PESO BRUTO:			ADUANA E/S:												
MEDIOS DE TRANSPORTE				VALOR DOLARES:																
ENTRADA/SALIDA		ARRIBO:		SALIDA:		VALOR ADUANA:														
				PRECIO PAGADO/VALOR																
				COMERCIAL:																
DATOS DEL IMPORTADOR /EXPORTADOR																				
RFC:			NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL:																	
CURP:																				
DOMICILIO:																				
VAL.SEGUROS		SEGUROS		FLETES		EMBALAJES		OTROS			INCREMENTABLES									
ACUSE ELECTRONICO						CLAVE DE LA SECCION														
DE VALIDACION:						ADUANERA DE														
						DESPACHO:														
MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS:																				
FECHAS			TASAS A NIVEL PEDIMENTO																	
			CONTRIB.		CVE. T. TASA		TASA													
CUADRO DE LIQUIDACION																				
CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	TOTALES														
						EFECTIVO														
						OTROS														
						TOTAL														
DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR																				
ID. FISCAL		NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL				DOMICILIO:				VINCULACION										
NUM. FACTURA		FECHA	INCOTERM	MONEDA FACT		VAL.MON.FACT		FACTOR MON.FACT		VAL.DOLARES										
NUMERO (GUIA/ORDEN EMBARQUE)/ID:						M		H												
OBSERVACIONES																				
PARTIDAS																				
RACCION	SUBD.	VINC.	MET VAL	UMC	CANTIDAD UMC	UMT	CANTIDAD UMT	P. V/C	P. O/D											
SEC	DESCRIPCION (RENGLONES VARIABLES SEGUN SE REQUIERA)										CON.	TASA	T.T.	F.P.	IMPORTE					
	VAL ADU/USD	IMP. PRECIO PAG.	PRECIO UNIT.	VAL. AGREG.																
	MARCA			MODELO			CODIGO PRODUCTO													
	IDENTIF.	COMPLEMENTO	COMPLEMENTO	IDENTIF	COMPLEMENTO	COMPLEMENTO														
		1	2		1	2														

AGENTE ADUANAL, APODERADO ADUANAL O DE ALMACEN NOMBRE O RAZ. SOC: RFC:      CURP: MANDATARIO/PERSONA AUTORIZADA NOMBRE: RFC:      CURP:	DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, EN LOS TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 81 DE LA LEY ADUANERA: PATENTE O AUTORIZACION:
NUMERO DE SERIE DEL CERTIFICADO:	
FIRMA ELECTRONICA AVANZADA:	

Fuente. Elaboración propia con datos tomados del anexo 1 de las RCGMCE 2011 (DOF, 9 agosto de 2011: 198)

Para el correcto intercambio de información a través de las TIC, es importante que los gobiernos deban establecer acuerdos de cooperación entre las Aduanas y otros organismos gubernamentales relacionados con el comercio internacional a fin de facilitar la transferencia ininterrumpida de información relativa al comercio internacional (concepto de ventanilla única) y de intercambiar información sobre riesgos a escala nacional e internacional. De este modo los agentes comerciales podrán enviar por medios electrónicos a una única instancia oficial determinada, de preferencia a las aduanas, la información que les ha sido solicitada. Así pues, las aduanas buscarán una mayor integración en los procesos comerciales y en los flujos de información de la cadena logística, por ejemplo mediante la utilización de documentos comerciales como la factura y la orden de compra, así como de las declaraciones de importación y de exportación.

Un punto importante al que hace referencia la OMA (2005: 26) a través del Marco Normativo SAFE es la del trato que deberá darse a los Operadores Comerciales que cuenten con un historial favorable de cumplimiento de las normativas aduaneras, un compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística por su participación en el programa de asociación Aduanas-Empresas y un sistema satisfactorio para la gestión de sus registros comerciales. A estas empresas la aduana les ha otorgado el reconocimiento

(certificación) como Operadores Económicos Autorizados (OEA)<sup>23</sup>, y tendrán derecho a beneficiarse de procedimientos de levante simplificado y rápido, suministrando un mínimo de información en las declaraciones de importación siendo suficiente: la RUE, nombre del exportador, e importador, nombre y datos del transportista, puerto de carga, tránsito y destino, fecha y hora de llegada, descripción de la mercancía, clasificación arancelaria, tasas arancelarias, impuestos, número de bultos, y peso bruto. Es decir, solo la información suficiente que permita la importación inmediata al arribo. A las cadenas logísticas donde participen solo OEA's, la OMA las ha denominado como Cadenas Logísticas Seguras o Cadenas Logísticas Autorizadas.

En ese sentido, en México el OEA ha sido denominado Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), figura que consiste en *“un programa voluntario consistente en la conjunción de esfuerzos de la Aduana mexicana y el sector privado a través de la implementación de estándares mínimos de seguridad reconocidos internacionalmente, elevando la seguridad, confiabilidad y certeza de las operaciones aduaneras y procurando beneficios para aquellas empresas que deseen participar”* (SAT, 2012: 10).

La diferencia entre NEEC y la figura OEA planteada por la OMA radica en que la acreditación debe ser para todos los sujetos que participan en las operaciones comerciales internacionales. El caso de México, solo se aplica a empresas

---

<sup>23</sup> El documento “Directrices de la aduana sobre la gestión integrada de la cadena logística” define al OEA como un Operador económico seguro de la siguiente manera: “se entiende la parte que participa en el movimiento internacional de las mercancías desempeñando cualquier cometido en nombre de una Administración nacional de Aduanas o cualquier función que haya sido aprobado por ésta y que cumple las normas de la OMA o equivalentes sobre seguridad de la cadena logística. Operadores económicos seguros son entre otros, los fabricantes, importadores, exportadores, agentes, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminal, operadores integrados, almacenes, distribuidores.

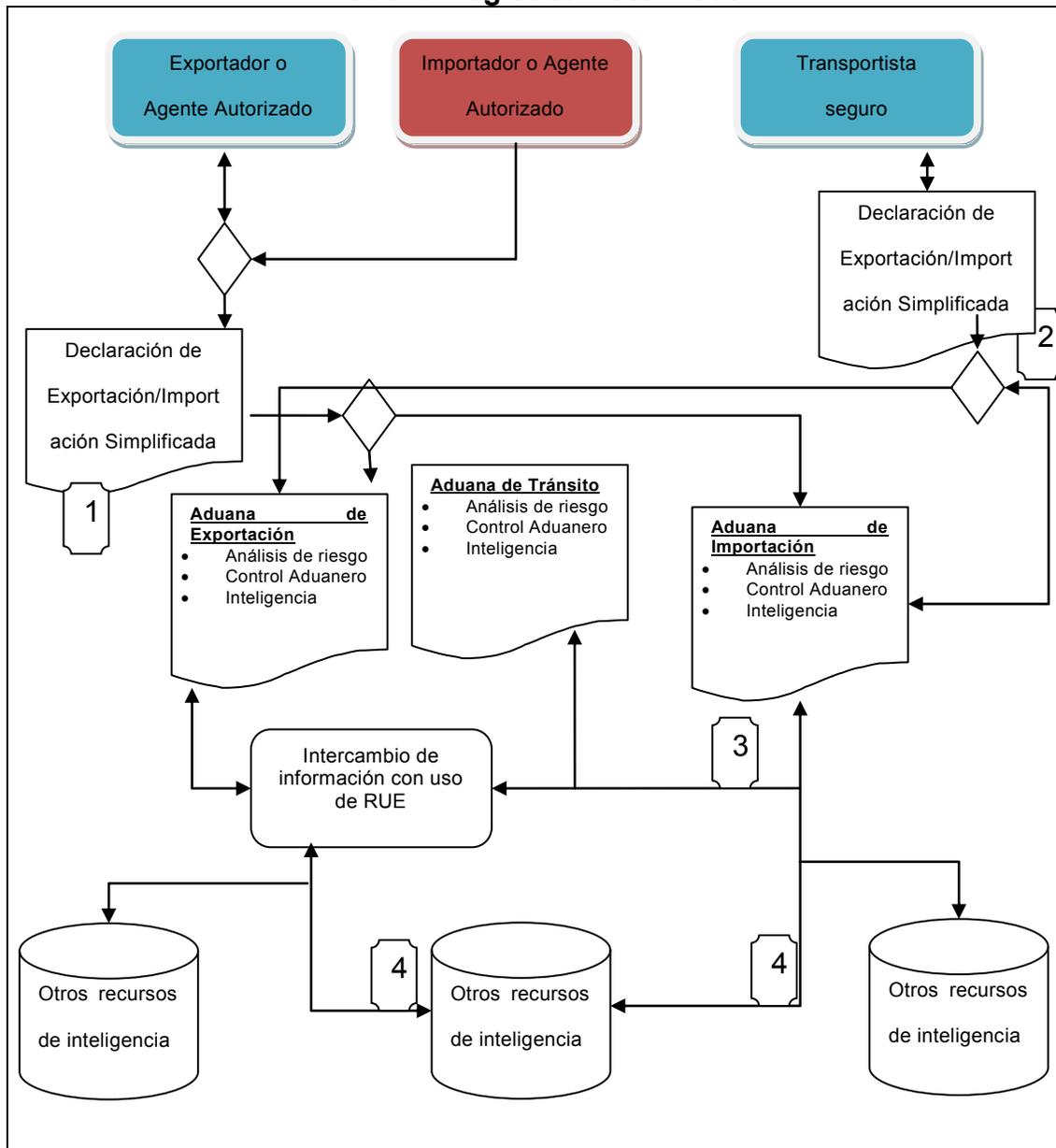
manufactureras y algunos transportistas (transnacionales) pero no a agentes aduanales, recintos fiscalizados, operadores portuarios, etcétera.

### **3.1. Cadenas Logísticas Autorizadas (Operadores Económicos Autorizados)**

Este concepto de Cadenas Logísticas Autorizadas lo describe la OMA (2005: 27) como “la aprobación que otorgan las Aduanas a todos los participantes en una transacción comercial internacional en razón de su cumplimiento de las normas establecidas para el manejo seguro de las mercancías y de la información pertinente. Los envíos que circulen en una cadena logística autorizada desde su punto de origen hasta su lugar de destino se beneficiarán de un procedimiento transfronterizo integrado y simplificado en el que, para fines de importación y de exportación, se exigirá una única declaración simplificada con un mínimo de información”.

Es importante destacar que en la propuesta de reforma para 2013 a la Ley Aduanera se incluye el concepto de Operador Económico Autorizado en el artículo 100-A. concepto que responde al nombre de Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC) y que ha estado desde su creación solamente en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) (Regla 3.8.1. L).

**Diagrama No. 6.  
Cadena Logística Autorizada**



Fuente: Elaboración propia con base en el diagrama representado en Directrices de la aduana sobre la gestión integrada de la cadena logística, (OMA, 2004: 22).

En el diagrama anterior se puede ver que la información electrónica previa inicia con el exportador y con el transportista, recibiendo todas las aduanas involucradas (Aduana de exportación, tránsito e importación). Esto permite que a lo largo de la cadena la información fluya con anticipación. Este modelo solo

es diseñado considerando Operadores Económicos Autorizados como el Denominado Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC/México), *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT/USA), Operador Económico Autorizado (OEA/Europa), *Partner In Protection* (PIP/Canadá), etc.

La figura de Operador Económico Autorizado recomendado por la OMA, (1999) a través del Convenio de Kyoto Revisado, NEEC (Nuevo Esquema de Empresa Certificada)<sup>24</sup>, tiene sus orígenes en otra figura surgida en 2002 denominada *Empresa Certificada*<sup>25</sup> y que consistía en el otorgamiento por parte del gobierno federal de ciertas facilidades aduaneras para agilizar el despacho<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> La figura de OEA no existe en México. Se estableció en RCGMCE (3.8.1.L) la figura denominada Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), lo que fungirá como símil de OEA, C-TPAT, PIP, etc., se pretende con ello otorgarles a los operadores autorizados un grado de confianza y enfocar los recursos disponibles en las áreas de mayor riesgo para la seguridad nacional. Así, se pretende “*cumplir con el compromiso internacional asumido al adherirse al Marco SAFE con la carta de intención firmada por el Servicio de Administración Tributaria a través de la Administración General de Aduanas* (SAT, 2012). Dicho programa sólo operará para empresas que importen 300 millones de pesos al año o si cuentan con autorización del programa IMMEX haber importado 200 millones en el ejercicio anterior a la solicitud, dictaminar sus estados financieros e inscribirse en el programa (Las Pyme difícilmente podrían). El programa no opera por el momento para agentes aduanales, transportistas, puertos, aeropuertos, almacenes, distribuidores, entre otros. El concepto de OEA se pretende incluir en la Nueva Ley Aduanera de 2013 en el Artículo 100-A.

<sup>25</sup> **ARTICULO 100-A.** El Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar la inscripción en el registro de empresas certificadas, a las personas morales que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Que estén constituidas conforme a la legislación mexicana;
- II. Que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
- III. Que hayan dictaminado sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos cinco años, o cuando la fecha de su constitución no sea anterior a cinco años, hubieran dictaminado sus estados financieros para efectos fiscales por los ejercicios transcurridos desde su constitución;
- IV. Que demuestren el nivel de cumplimiento de sus obligaciones aduaneras en los términos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas;
- V. Que designen a los agentes o apoderados aduanales autorizados para promover sus operaciones de comercio exterior. Tratándose de agentes aduanales, la designación y, en su caso, revocación deberán efectuarse en los términos del artículo 59 de esta Ley, y
- VI. Que designen a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, señalando su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.

Para obtener la autorización prevista en el párrafo anterior, los interesados deberán presentar solicitud ante el Servicio de Administración Tributaria, acompañando la documentación que se establezca en reglas, con la cual se acredite el cumplimiento de los requisitos necesarios para su obtención.

La inscripción en el registro de empresas certificadas deberá ser renovada anualmente por las empresas, dentro de los 30 días anteriores a que venza el plazo de vigencia de su registro, mediante la presentación de una solicitud, siempre que se acredite que continúan cumpliendo con los requisitos señalados para su inscripción. La resolución deberá emitirse en un plazo no mayor a 30 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la misma es favorable.

Las empresas NEEC autorizadas, han sido certificados por el SAM en sistemas de planeación de la seguridad en la cadena logística, en áreas como seguridad física, en controles de acceso físico, en seguridad de los procesos, en la gestión aduanera como sistemas de intercambio de información con el SAM, en controles de seguridad en el proceso de la carga de los vehículos y contenedores, en controles en la seguridad del personal, en seguridad respecto al manejo de la información y documentación, en capacitación del personal y cuanto a seguridad, concientización y manejo de investigación e incidencias. Aunado a lo anterior, será indispensable la utilización de precintos de seguridad inviolables que sólo podrán ser abiertos en los recintos fiscales y las instalaciones del cliente final, todos ellos acreditados en los mismos conceptos antes descritos, por lo que garantizan la seguridad de la cadena logística contra toda intromisión de mercancías ilegales (OMA, 2012: 32).

---

En ningún caso procederá la renovación de la inscripción o la autorización de una nueva inscripción, cuando a la empresa le hubiera sido cancelada su autorización para estar inscrita en el registro de empresas certificadas, dentro de los cinco años anteriores.

<sup>26</sup> **ARTICULO 100-B.** Las personas morales inscritas en el registro de empresas certificadas a que se refiere el artículo 100-A de esta Ley, tendrán derecho a las siguientes facilidades administrativas para el despacho aduanero de las mercancías:

- I. Optar por promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana, no obstante que el Servicio de Administración Tributaria señale aduanas específicas para practicar el despacho de determinado tipo de mercancías, en los términos de la fracción I del artículo 144 de la Ley;
- II. Las que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para la agilización del despacho aduanero de las mercancías;
- III. El despacho a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas;
- IV. En la inscripción y ampliación en los padrones de sectores específicos;
- V. Considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos;
- VI. Las relativas a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera, reducción de multas y el cumplimiento en forma espontánea de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas;
- VII. Otras medidas de simplificación y fortalecimiento de la seguridad jurídica previstas en esta Ley o que establezca mediante reglas el Servicio de Administración Tributaria.

**Diagrama No. 6.1.  
Cadena logística autorizada**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la Conferencia regional sobre el desarrollo y diseño de un operador Económico confiable. Aduana Argentina, 05 de junio de 2008.

Una vez que se ha obtenido el dictamen favorable por parte de la Administración de aduanas de cada país, estas empresas gozarán de facilidades aduaneras que consisten en trámites y requisitos más flexibles que los demás contribuyentes que no estén certificados. Por ejemplo, para el caso de México estos beneficios consisten además de los descritos en el artículo 100B de la ley aduanera, podrán: 1) realizar el despacho a domicilio a la exportación; 2) rectificar el pedimento hasta en tres ocasiones una vez activado el mecanismo de selección; 3) regularizar mercancías una vez vencidos los plazos de permanencia para las empresas IMMEX certificadas (101A de la ley aduanera); 4) Recibirán atención personalizada por parte de la AGA respecto de los procesos aduaneros y de seguridad; 5) Se podrán utilizar los carriles exclusivos

FAST y Express<sup>27</sup> con la aduana de EUA/México; 6) Se dará preferencia en la revisión en caso de reconocimiento aduanero de las mercancías; 7) Se ampliarán los servicios extraordinarios para el despacho de las mercancías. Entre otros beneficios más.

En el caso de EUA al OEA se le ha denominado *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT), en Canadá como *Partner in Protection* (PIP) y en los países de la Unión Europea como Operador Económico Autorizado (OEA). En estos países, los beneficios son aún mayores que en México, por ejemplo, para el caso de EUA (C-TPAT), los beneficios obtenidos se derivan de acuerdo con nivel de seguridad y categoría, de esta manera, para el grado 1 (certificados) se otorga una reducción de entre cinco y ocho veces las revisiones aduanales comparado con una empresa que no es C-TPAT; para el grado 2 (validados) se otorgan aún menos revisiones aduanales y en caso de revisión, no tendrá que esperar en la fila pues se considerará como prioritario y será el primero. Para el caso del grado 3 (certificados y validados), en este nivel no se requiere ningún examen de seguridad sólo se llevarán inspecciones aleatorias.

Para el caso de Canadá, los beneficios más notorios consisten en la utilización de los carriles FAST con la frontera con EUA, esto aunado a que todos los importadores en Canadá pueden hacer uso del Sistema de Revisión Previa a la Llegada (PARS), el cual consiste en la presentación de hasta con 30 días de anticipación a la llegada de las mercancías de la documentación que acredita una importación. Lo que se conoce como despacho anticipado.

---

<sup>27</sup> Los gobiernos de EE.UU. y México firmaron el denominado programa FAST (*Free and Secure Trade*) Comercio Libre Seguro que tiene como objetivo incrementar la seguridad de la frontera y a la vez fomentar la prosperidad económica de ambos países. Se pretende coordinar los procesos comerciales para el despacho de los envíos que cruzan la frontera y garantizar la seguridad de la cadena logística. Para ello se establecieron carriles exclusivos para cruce de aquellas empresas americanas que cuentan con certificaciones como C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*) (Carril FAST) y las denominadas “empresas certificadas” mexicanas (Carril Exprés). Los beneficios son menos revisiones en frontera y las que se efectúen sean con mecanismos no intrusivos para agilizar el cruce fronterizo.

### **3.1.1. Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM)**

Es importante destacar que para el logro de cadenas logísticas seguras, es necesaria la utilización solo de OEA, para ello la OMA recomienda que una vez que algún país ha incluido dicha figura en su Sistema Aduanero, debe iniciar las negociaciones para el logro de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM). De esta manera las empresas NEEC, OEA, C-TPAT, PIP, etc., obtengan los mismos beneficios aduaneros en los países donde arriben o transiten.

En ese sentido, la oficina de aduanas de EUA (*CBP Customs and Border Protection*) ha realizado una serie de ARM con otros países para homologar y otorgar los mismos beneficios de facilitación aduanera a todas aquellas empresas que hayan circunscrito algún programa (OEA) local, así se ha llegado a homologar las figuras de los siguientes países: Andorra, Canadá, China, Japón, Jordania, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Singapur, Suiza. Con México fue hasta enero de 2013 que se iniciaron las negociaciones para reconocer a NEEC con su homólogo C-TPAT.

Para el caso de Canadá ha signado ARM con EUA (C-TPAT), con Japón (OEA) con Corea (OEA) y Singapur (STP- *Secure Trade Partnership*).

Para septiembre de 2013, México no ha consolidado todavía ningún ARM con ningún país, por lo que aún NEEC no puede ser reconocido en el nivel mundial por ningún país miembro de la OMA. Así a pesar de ser las Cadenas Logísticas Autorizadas la mejor opción para mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en México y el mundo, éstas no pueden ser operables o establecidas por el momento en el SAM.

La falta de reconocimiento de NEEC en el nivel mundial afecta negativamente la imagen del SAM y a las empresas mexicanas. Primero porque aquellos países

que cuentan con OEA reconocidos en el nivel mundial, proyectan al mundo una imagen de certidumbre, predictibilidad y facilitación aduanera, y segundo, porque como afirma la CEPAL (2008: 3) “la certificación OEA/NEEC ofrece a las empresas una “membrecía” que se utiliza como una importante carta de presentación a los importadores y socios comerciales de la empresa”.

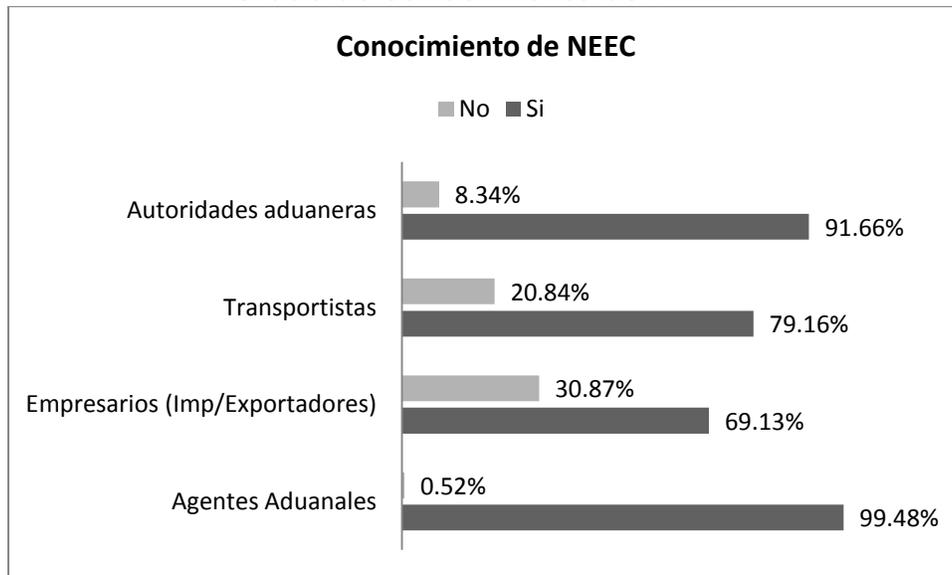
Además de lo anterior, otro punto importante por el que las cadenas logísticas autorizadas no pueden ser funcionales en México, destaca el hecho de que otros países que han acreditado OEA’s han incluido a todos los sujetos participantes en las operaciones comerciales (agentes aduanales, almacenes, operadores portuarios, transportistas, puertos, aeropuertos, etc.). Para el caso mexicano, las empresas que pueden acreditarse como NEEC, son solo importadores y exportadores de la industria manufacturera. Hasta junio de 2012 sólo 177<sup>28</sup> empresas se han certificado (.24% del Padrón de importadores), y 141 solicitudes se encontraban en proceso de evaluación (CAAAREM, 2013: 24).

Durante nuestra investigación, les preguntamos a los entrevistados si conocían NEEC y si tenían algún interés por certificarse. La mayoría de ellos manifestaron conocerlo y tener interés en acreditarse, principalmente por considerarlo como una herramienta que les otorga prestigio internacional, además de que muchas de las empresas norteamericanas (principalmente) están exigiendo a los participantes de las cadenas de suministros, una certificación similar a C-TPAT. Sin embargo, para el caso de los agentes aduanales, los transportistas, los recintos fiscalizados etc. no existe esa oportunidad puesto que por el momento solo las empresas de la industria manufacturera están autorizados para ello.

---

<sup>28</sup> Las cuales representaron el 14% del comercio exterior total para 2012

**Gráfico No. 14**  
**Grado de conocimiento de NEEC**



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación

### **3.2. Propuesta para fomentar las cadenas logísticas en México a través del despacho aduanero anticipado**

Los dos diagramas anteriores (4 y 6) nos muestran un procedimiento ágil y facilitador del comercio el cual, puede utilizarse como un procedimiento que agilizará notoriamente el despacho de las mercancías.

La implementación de lo establecido en el diagrama 4 (el cual es para cualquier tipo de importador/exportador y no para OEA's como lo establece el diagrama 6) obliga al exportador a presentar una declaración de exportación antes de enviar las mercancías a lo largo de la cadena. De esta manera, la autoridad aduanera de exportación la recibirá (por parte del exportador/agente y del transportista), lo que le permitirá realizar una gestión de análisis de riesgo y determinar el perfil de riesgo tanto de las mercancías como del contribuyente exportador, de esta manera, estará en posibilidad de autorizar o no al exportador respecto al envío

de las mercancías. Una vez recibida la declaración, compartirá la información tanto con las aduanas de tránsito, como de destino para informar y solicitar información y opinión acerca de las mercancías y otra información importante. De esta manera, si el importador considera que la mercancía deba revisarse en la aduana de salida, la autoridad de exportación realizará esta actividad para asegurar la cadena logística. Así, se notificará al exportador de la autorización o no del envío de la carga a la aduana de salida.

Esta misma información permitirá a la aduana de importación y al consignatario conocer la información técnica suficiente que le permita presentar una declaración inicial de mercancías para solicitar y autorizar el pre-levante de los bienes, antes de su arribo. A este concepto se lo denomina como despacho anticipado de mercancías o tramitación previa a la llegada (OMC, 2011: 14)

La Norma 3.25 de las Formalidades de Desaduanamiento y Otras Formalidades Aduaneras del CKR (1999: 26) prevé (como definición de despacho anticipado) que:

*“la Aduana podrá procesar la información que le es suministrada con antelación y podrá decidir si es necesario reconocer las mercancías. Si no fuera necesario, las mercancías podrán ser despachadas luego de su arribo. Este procedimiento no sólo permite al sector comercial disponer de las mercancías a la brevedad sino que también permite a la Aduana distribuir su carga de trabajo. Es una medida de facilitación que reduce los costos de depósito (stockage) tanto para los importadores como para los exportadores y les proporciona más tiempo para organizar las operaciones a ser cumplidas luego del desaduanamiento. Para la Aduana significa una reducción de la aglomeración ya que permite que los controles de documentos sean escalonados y el reconocimiento de la mercancías, si lo hubiere, esté mejor organizado. El plazo previsto para*

*este procedimiento también permite a la Aduana revisar los documentos más detenidamente”.*

De esta manera, el Despacho Anticipado consiste en el envío (de hasta con 30 días de antelación como es el caso del Sistema Aduanero de Canadá) de la información aduanera para que la administración de aduanas pueda realizar una gestión de análisis de riesgo a fin de autorizar el levante de las mercancías una vez arribadas.

**Diagrama No. 7  
Despacho anticipado**

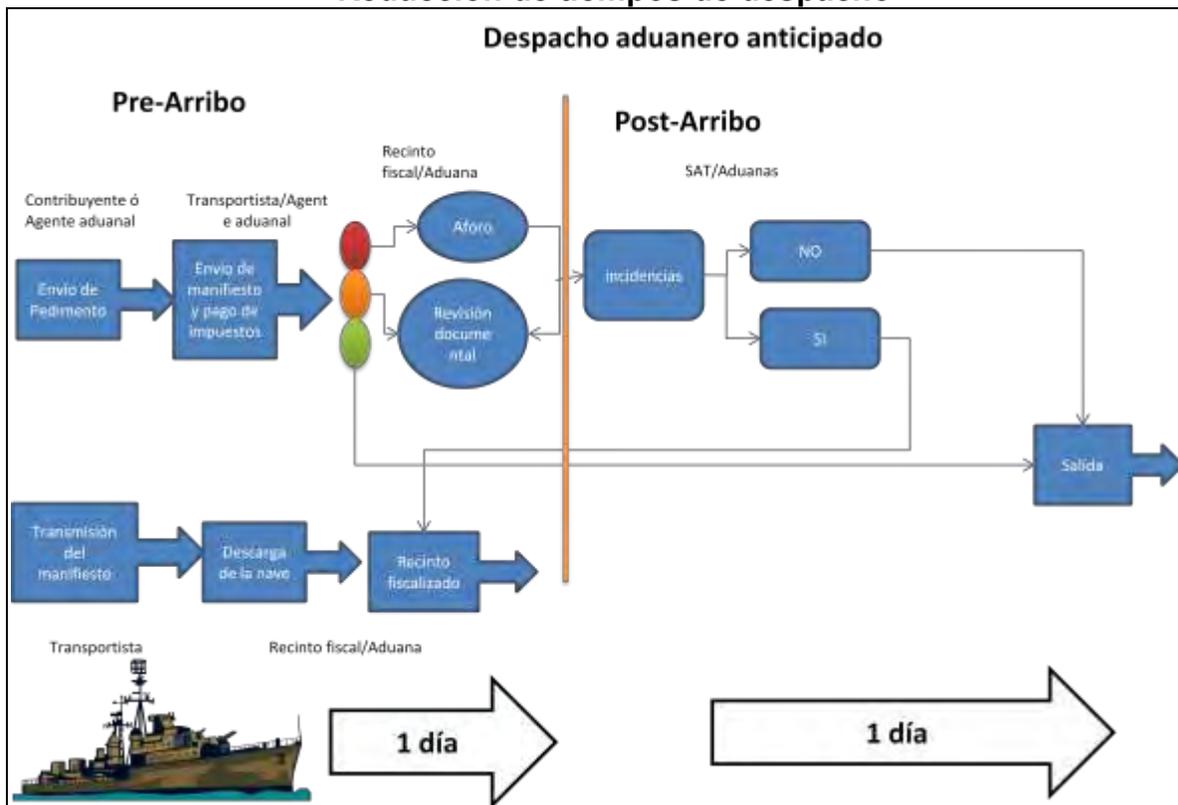


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la investigación.

Como se puede apreciar en el diagrama anterior, la información es enviada previamente al arribo de las mercancías, por lo que el reconocimiento aduanero se determina antes de la llegada del medio de transporte, después de analizar/determinar el perfil de riesgo de la mercancía y de los sujetos que las envían, la transportan y la recibirán en importación. Con el despacho aduanero anticipado, lo que se pretende es reducir los tiempos de estadías de las mercancías en los recintos fiscales, permitiendo desaforar los puertos y

aeropuertos al no detener el flujo de las mercancías; de esta forma, programar y determinar previamente aquellas que van a ser revisadas.

**Diagrama No. 8**  
**Reducción de tiempos de despacho**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la investigación.

### 3.3. Algunos ejemplos del despacho aduanero anticipado

#### 3.3.1. El despacho anticipado japonés

Para el gobierno y el empresariado Japonés, el mecanismo de despacho anticipado o examen de los documentos antes de la llegada ha logrado acelerar el levante de las mercancías, logrando con ello un despacho más eficiente, sin dejar de reservarse el derecho de realizar, exámenes adicionales y

manteniéndose un adecuado control en frontera mediante la utilización del concepto de gestión de riesgos (OMC, 2009: 39).

De forma general, con el despacho anticipado, los importadores tienen la obligación de presentar a las autoridades aduaneras una declaración de importación a la llegada de las mercancías de importación, posterior a ello, las autoridades aduaneras realizarán, si es necesario, una inspección documental o física de la carga declarada.

Derivado del creciente volumen del comercio en Japón, lo llevó a agilizar aún más el movimiento de mercancías. De esta manera a partir de 1991 se introdujo el sistema de examen previo a la llegada. Este sistema se ha convertido en una de las principales medidas de facilitación del comercio, que le permite a la vez mantener un adecuado control aduanero, y que los comerciantes han venido utilizando ampliamente. En 2010, las tasas de utilización del sistema en el Japón fueron aproximadamente de 36% (en cargas marítimas) y 52% (en cargas aéreas).

Para utilizar este mecanismo, los importadores deben presentar a las autoridades aduaneras una declaración anterior a la llegada, utilizando el mismo formulario que para una declaración general de importación (OMC, 2009: 24). Los documentos e información que deben adjuntarse son los mismos que se adjuntan a una declaración general de importación, a menos que la administración de aduanas determine que algunos de ellos no son necesarios en el momento de la declaración antes de la llegada.<sup>29</sup>

Los importadores pueden presentar una declaración antes de la llegada en cualquier momento posterior a la expedición del conocimiento de embarque

<sup>29</sup> El precio sujeto al pago de derechos y el monto del impuesto se calculan al tipo de cambio aplicable en la fecha prevista para la declaración de importación.

(marítimo o aéreo) de la carga declarada y después de que se anuncie el tipo de cambio que corresponde a la fecha prevista para la declaración de importación.<sup>30</sup>

Cuando llega la carga y se cumplen todos los requisitos de importación previstos en la Ley de Aduanas, como la observancia de los procedimientos requeridos por otras leyes y reglamentos, los importadores notifican a las autoridades aduaneras su intención de realizar una declaración formal de importación, adjuntando todos los datos o documentos cuya presentación hubiera sido diferida en el momento de la declaración anterior a la llegada. Previa confirmación, las autoridades aduaneras tratan la declaración antes de la llegada como una declaración de importación formal y expiden de inmediato un permiso de importación, a menos que se requiera un examen físico.

Para los comerciantes japoneses, el disponer de un sistema de examen antes de la llegada ha representado una enorme importancia, ya que no sólo permite prever la duración del proceso de despacho sino que además contribuye en gran medida a agilizar el movimiento de las mercancías. Según el noveno estudio sobre el tiempo necesario para el levante de las mercancías realizado en el Japón por el Ministerio de Hacienda en 2009, el tiempo necesario desde el transporte de la carga a la zona bajo control aduanero hasta la obtención del permiso de importación de aduanas con el régimen de examen previo fue, en promedio, de 23.3 horas en el caso de las cargas marítimas (48% menos que si los trámites se realizan sin utilizarse este régimen), y de 0.9 horas en el caso de las cargas aéreas (95.4% menos que si no se utiliza este régimen) (OMC, 2005).

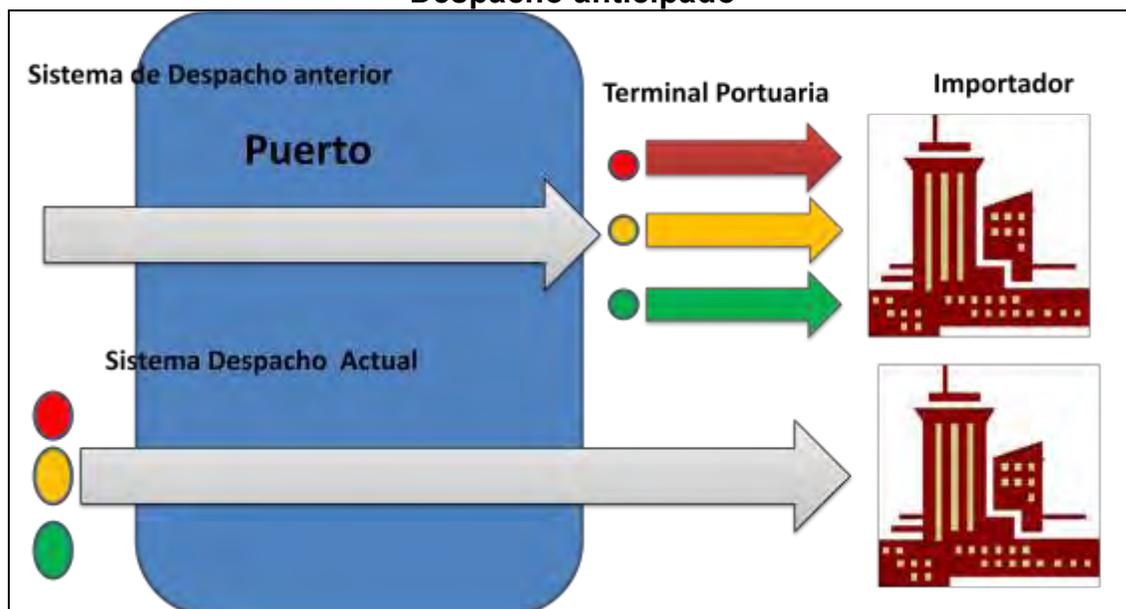
Cabe señalar que en el reporte Doing business del Banco Mundial para 2012,

---

<sup>30</sup> Normalmente los tipos de cambio corrientes frente al dólar de los Estados Unidos, el euro y otras de las principales monedas extranjeras se dan a conocer alrededor del miércoles de la semana anterior. Tan pronto como se presentan los documentos y está pronta la información que debe declararse, la declaración antes de la llegada puede efectuarse hasta 10 días antes de la llegada de la carga.

Japón obtuvo una calificación de 16 en Comercio transfronterizo, donde solo requiere 3 documentos para exportar y 5 para importar, con un costo de 880.00 y 970.00 dólares respectivamente. En el estudio destaca el hecho de que los días empleados para realizar los trámites de despacho (Naturaleza de los procedimientos de la importación) en la aduana-puerto es de solo dos días (*Doing Business*, 2012: 104). Evidentemente esta reducción de tiempo se debe al método utilizado del despacho anticipado.

**Diagrama No. 9.**  
**Sistema de examen previo al arribo de las mercancías.**  
**Despacho anticipado**



Fuente. Elaboración propia con datos de OMC.

### 3.3.2. El despacho anticipado Canadiense

Para el caso de Canadá, este país aplica un sistema denominado *Programa de Información Comercial Anticipada (Advance Commercial Information ACI)*, cuya finalidad consiste en permitir que el Servicio de Aduanas de Canadá (*Canada Border Services Agency CBSA*) lleve a cabo evaluaciones de riesgo antes de la llegada de las mercancías, a su vez que facilitar el comercio. En Canadá, todos

los transportistas, agentes de aduanas, e importadores estarán obligados a presentar la información comercial en formato electrónico (*e-manifest*) antes de que sus envíos lleguen a Canadá de acuerdo con el siguiente cuadro (OMC, 2011: 4):

**Tabla 8.**  
**Plazos para la presentación de información previa a la llegada, por modo de transporte**

	Vía marítima	Vía aérea	Ferrocarril	Carretera
<b>Transportistas:</b> información electrónica sobre la carga, el medio de transporte, la tripulación y los pasajeros.	Carga: 24 horas antes del embarque o de la llegada, dependiendo del tipo y origen de las mercancías. Tripulación/medio de transporte: 24 o 96 horas antes de la llegada	4 horas antes de la llegada o en el momento de la salida.	2 horas antes de la llegada.	1 hora antes de la llegada
<b>Transitarios:</b> información secundaria.	24 horas antes del embarque o de la llegada, dependiendo del tipo y origen de las mercancías.	4 horas antes de la llegada o en el momento de la salida.	2 horas antes de la llegada.	1 hora antes de la llegada.
<b>Importadores:</b> Información comercial en formato electrónico.	24 horas antes del embarque o de la llegada, dependiendo del tipo y origen de las mercancías.	4 horas antes de la llegada o en el momento de la salida.	2 horas antes de la llegada.	1 hora antes de la llegada.

Fuente: OMC, Examen de Políticas Comerciales, 2011. Canadá.

Además de lo anterior, en el Sistema Aduanero canadiense se han establecido varios programas destinados a facilitar el comercio teniendo como base el envío previo de la información y permitiendo la liberación previa de las mercancías como se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 9.**  
**Programas del CBSA para facilitar el comercio y velar por la seguridad de las fronteras**

Programa	Descripción
Sistema de Revisión Previa a la Llegada ( <i>Pre-Arrival Review System- PARS</i> )	Los importadores pueden presentar los documentos de importación con un máximo de 30 días de antelación de la llegada de las mercancías al Canadá. El levante de los envíos tiene lugar en pocos minutos, a menos que sea necesario proceder a un examen. El levante del 72% de las importaciones comerciales se realiza con arreglo a este sistema.
Autoevaluación en Aduana ( <i>Customs Self Assessment CSA</i> )	Despacho de aduana acelerado y simplificación del proceso de contabilidad y pagos para los productos comerciales importados con aprobación previa, tanto de los Estados Unidos como, desde 2009, de México. En 2010, el 18% de las importaciones comerciales entraron con arreglo al programa CSA.
Programa de Comercio Libre y Seguro ( <i>Free And Secure Trade FAST</i> )	Iniciativa conjunta del CBSA y el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos. Pueden acogerse a él los importadores, transportistas acreditados que han recibido la aprobación en el marco de los programas canadienses CSA y PIP. Los participantes pueden utilizar las vías rápidas FAST habilitadas en cuatro puntos específicos de entrada por carretera en el Canadá.
Asociados en la Protección ( <i>Partner in Protection PIP</i> ) (Operador Económico Autorizado)	Asociaciones entre el CBSA y empresas privadas con el fin de garantizar la seguridad en la cadena de suministro y aumentar la seguridad en las fronteras. El CBSA analiza las medidas de seguridad de la empresa asociada y brinda orientación para eliminar posibles deficiencias. Los participantes pueden estar sometidos a evaluación de riesgos y tener que demostrar que satisfacen las condiciones de los programas antes de recibir la aprobación correspondiente.

Fuente: OMC, Examen de Políticas Comerciales, 2011. Canadá.

En la actualidad el 72% de las operaciones aduaneras en Canadá se realizan bajo el esquema de despacho anticipado (OMC, 2010: 4).

Cabe señalar que no existe un estudio disponible (al menos al alcance del investigador), respecto a la mejora en tiempos de despacho en Canadá antes y después de la implementación del Programa de Información Comercial Anticipado que nos permita su análisis. Sin embargo, en opinión de agentes aduanales mexicanos, así como de agentes aduanales de EE.UU. a los que tuvimos oportunidad de entrevistar, y también de importadores/exportadores mexicanos y transportistas todos ellos nos confirmaron que importar o exportar en Canadá representa un mecanismo bastante sencillo que no permite demoras en el proceso. Algunos de ellos nos comentaron que al ser totalmente electrónico, la presentación de la información por ventanilla única, permite interactuar con las autoridades todo el tiempo, además de que los trámites y requisitos son muy sencillos.

En ese sentido, en el reporte *Doing Business* del Banco Mundial para 2012, Canadá obtuvo una calificación de 42 en Comercio transfronterizo, donde solo requiere 3 documentos para exportar y 4 para importar, con un costo de 1,610.00 y 1,660.00 dólares respectivamente. En el estudio destaca el hecho de que los días empleados para realizar los trámites de despacho (Naturaleza de los procedimientos de la importación) en la aduana-puerto es de solo 1 día en exportación y 2 en importación (*Doing Business*, 2012: 67). Evidentemente esta reducción de tiempo se debe al método utilizado del despacho anticipado.

### **3.3.3. El despacho anticipado estadounidense**

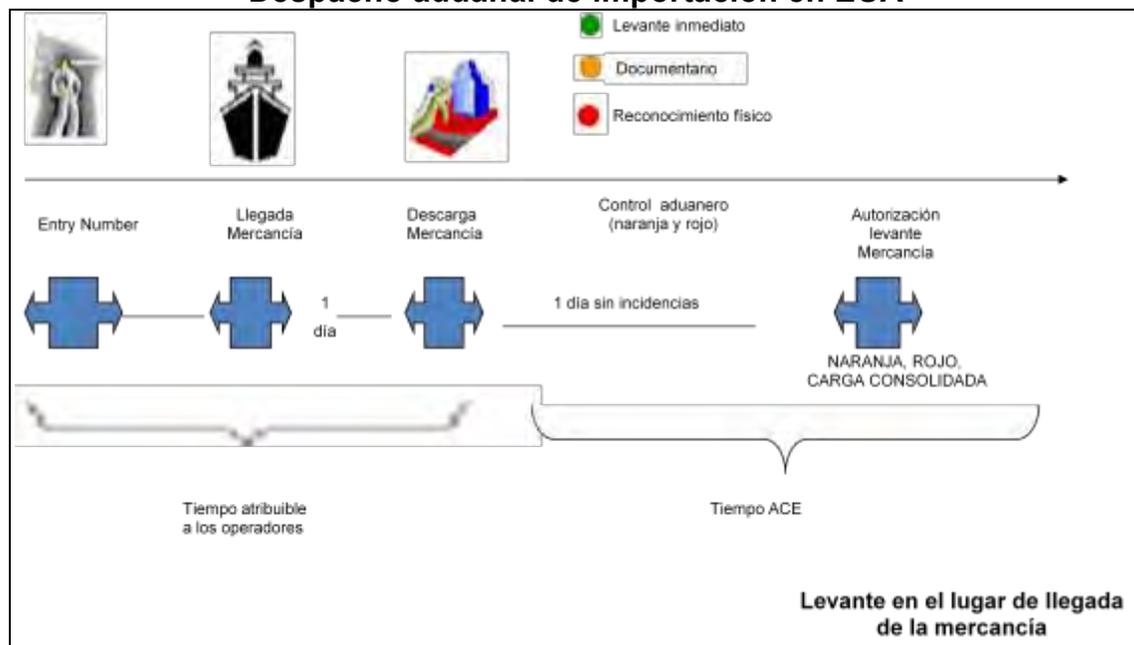
En los EUA el proceso de importación se da de dos formas: la primera consiste en el llenado y envío electrónico de información necesarios para que el Servicio de Aduanas de Estados Unidos (*Customs Border Protection CBP*) determine su levante; y segundo, para que el CBP verifique el cálculo de los impuestos a pagar así como los datos estadísticos correspondientes. Ambos se dan a través del sistema electrónico denominado *Automated Broker Interface (ABI)* que corresponde al Sistema Comercial Automatizado (*Automated Commercial System ACS*).

Posterior al despacho, dentro de los 10 días calendario a partir de la fecha de entrada de las mercancías deberán presentarse los documentos que amparen la introducción de las mercancías, estos documentos consisten en el Manifiesto de Entrada (*Entry manifest –Formulario CBP7533-*), el formato de Entrada inmediata (*Immediate delibery –Formulario CBP3461-*), la factura comercial, listas de empaque, así como otros documentos que amparen el cumplimiento de Regulaciones y Restricciones No Arancelarias (RRNA's).

Una vez que el importador o agente ha enviado la documentación para que el CBP evalúe el levante de las mercancías, se genera un *Inward Cargo Manifest* o

Manifiesto de carga, el cual contiene los datos de la mercancía, su clasificación arancelaria, aranceles e impuestos a pagar, nombre del importador y del exportador. En ese mismo documento deberá imprimirse el código de barras que identifica al transportista que llevará las mercancías denominado Código Alfabético de Transporte Estandarizado (*SCAC Standard Carrier Alpha Code*). Una vez enviado el documento vía electrónica, el CBP tendrá una hora para responder a dicha petición, en ese lapso, se llevará a efecto el proceso de análisis de riesgo para determinar si la mercancía puede ingresar o no a los EE.UU., así como si la misma se destinará a revisión por medios físicos o no intrusivos.

**Diagrama No. 10.**  
**Despacho aduanal de importación en EUA**



Fuente. Elaboración propia con datos de CBP.

Por esta razón en el reporte Doing Business del Banco Mundial para 2012, EUA obtuvo una calificación de 20 en Comercio transfronterizo, donde solo requiere 4 documentos para exportar y 5 para importar, con un costo de 1,050.00 y 1,315.00 dólares respectivamente. En el estudio destaca el hecho de que los

días empleados para realizar los trámites de despacho (Naturaleza de los procedimientos de la importación) en la aduana-puerto es de solo 1 día en exportación y 1 en importación (*Doing Business*, 2012: 135). Evidentemente esta reducción de tiempo se debe al método utilizado del despacho anticipado.

Muchos otros países utilizan este mecanismo, como es el caso de Perú, Brasil, España, entre otros.

Resulta interesante el caso del Perú, que de acuerdo con el reporte *Ease of Doing Business Index* de 2010 del Banco Mundial, en el capítulo referido a Comercio Transfronterizo lo posicionaba en el lugar número 91 y para el año 2011 a medida que se ha ido consolidando y modernizando su sistema aduanero por medio de la promulgación de la Ley de Facilitación del Comercio Exterior (2007) y su Reglamento (2008), el mismo organismo lo colocó en el lugar número 53, avanzando 38 lugares, resultado principalmente del mecanismo de despacho anticipado.

Por medio del reporte de políticas comerciales de la OMC Perú reporta ventajas como resultado de la aplicación de estas nuevas medidas, entre ellas destacan la reducción del tiempo de despacho (a máximo 48 horas en tráfico marítimo), así como ventajas financieras para los importadores, ya que por medio de la presentación de la garantía previa, el importador puede diferir el pago de impuestos hasta el día veinte del mes siguiente a la fecha de descarga de las mercancías declaradas por medio del despacho anticipado (OMC, 2011: 12).

### **3.4. Propuesta viable de facilitación aduanera en el SAM**

Decíamos anteriormente que la facilitación comercial tiene como objetivo remover las barreras que impiden la entrega a tiempo, la cual es crucial para incrementar la competitividad de un país, la facilitación comercial y la

liberalización de los servicios logísticos son también políticas de las cuales se pueden obtener importantes ganancias en costos y tiempo (S.E., 2008: 13).

Cabe señalar, que en el comercio exterior mexicano actual, hemos venido experimentando algunos trámites más sencillos que se pueden realizar vía electrónica, principalmente a partir de la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM)<sup>31</sup>. Sin embargo, estos cambios no han sido suficientes y muchos de ellos solo han confundido más a los usuarios comerciales como observamos en el gráfico No. 10 “Percepción de usuarios respecto a los factores que afectan los tiempos de despacho”.

De esta manera, nuestra propuesta para mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en el SAM y facilitar el comercio exterior está enfocada a proponer la ampliación del Despacho Aduanero Anticipado para todos los importadores a través de la modificación/adaptación del artículo 98 de la Ley Aduanera. Con ello consideramos que se lograría una reducción importante en los tiempos de despacho como lo han hecho otros países en el nivel mundial.

Así, el procedimiento quedaría de la siguiente manera (Ver artículo 98 de la L.A.):

---

<sup>31</sup> El concepto de Ventanilla Única definido por la Comisión Económica para Europa (2005: 11) (UNECE *United Nations Economic Commission for Europe*) es el siguiente: “un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un sólo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos sólo se deberían presentar una vez”.

El mismo organismo sostiene que esto le permite ciertas ventajas a las autoridades aduaneras como son:

- Asignación más eficaz y rentable de los recursos,
- Regularidad en los cobros (y, a menudo, un aumento de los mismos),
- Aumento del cumplimiento por parte de los operadores comerciales,
- Mejora de la seguridad,
- Aumento de la integridad y la transparencia.

Para el caso de las empresas, las ventajas se deben manifestar en lo siguiente:

- Reducción de los costos al disminuir las demoras,
- Despachos de aduana y salida de las mercancías más rápidas
- Previsibilidad en la aplicación y explicación de las normas
- Utilización de los recursos más eficaz y rentablemente
- Mayor transparencia

1º Envío de información electrónica previa (*Pedimento/Cove/e-documents*) al arribo de las mercancías, por medio de VUCEM. Una vez que han sido revisados y verificados los datos de las mercancías contenidos en los documentos emitidos por el proveedor, el importador los asume como ciertos bajo su responsabilidad, para elaborar el COVE o pedimento correspondiente, mismos que deberá remitir a la autoridad aduanera para su autorización. Este proceso podrá ser por medio del Agente o Apoderado aduanal o directamente por el importador, así como lo hace actualmente con los Coves y los *e-documents* que se acompañan al pedimento.

2º Derivado del envío de la declaración electrónica, la autoridad aduanera realizará el análisis de riesgo<sup>32</sup> para determinar si serán reconocidas o no las mercancías.

3º Aquel agente o apoderado aduanal (el cual podrá ser opcional) que el contribuyente haya decidido realizar el despacho quedará liberado de cualquier responsabilidad, inclusive por aquéllas que resulten por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, o bien por el incumplimiento de las RRNA, siempre y cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el o los documento que comprueben sus dichos.

---

<sup>32</sup> El Convenio de Kyoto Revisado establece que la gestión de riesgo dentro de la Aduana puede ser: 1). Estratégica; 2). Operacional y 3). Táctica y que a su vez, se debe tener presente que el proceso de gestión de riesgo se puede aplicar transversalmente a todos estos niveles. Respecto del punto 1 define que se debe tratar conforme a un estudio exhaustivo de la información y sugiere que “las administraciones aduaneras son capaces de identificar sectores de riesgo, descartar aquéllos de menor importancia e intervenir solamente cuando sea necesario de acuerdo con la experiencia y el criterio práctico”. Se pueden seleccionar aquellos sectores de riesgo que puedan incluir temas sociales, prohibiciones y restricciones no arancelarias, salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales, cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos. En el tema de la Gestión de riesgo operacional se debe determinar el nivel de control necesario a efectos de manejar correctamente el riesgo evaluado. “Un ejemplo de ello es determinar la aplicación de controles por auditoría a un importador, o cómo disponer de personal y equipamientos limitados eficazmente”. Así “la Aduana deja de ser un *guardia* que verifica cada movimiento, y verifica solamente los movimientos seleccionados que presentan mayores riesgos”. Finalmente, concerniente al tema de la Gestión de riesgo táctica, este mecanismo es empleado por los funcionarios aduaneros para manejar situaciones inmediatas, utilizando procedimientos preestablecidos, combinados con inteligencia, experiencia y destreza, ellos deciden qué movimientos requieren mayores controles (OMA, 1999, Anexo general: 12-15).

4° Si derivado del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte o de visitas domiciliarias, se detectaran irregularidades como omisiones (Art. 128 RLA) en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios sin aplicación de otras sanciones.

5° Muy importante resulta el hecho de que el importador en caso de omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, podrá pagarlas de forma espontánea (Art. 101 2° L.A.) (Arts. 131, y 132 RLA) con sus respectivos recargos y actualizaciones y dentro de los plazos establecidos (sin penalizaciones). Este proceso ya se realiza en operaciones al amparo de Immex por medio de las de operaciones consolidadas (remesas), de igual forma las mercancías que se destinan a Recinto fiscalizado, Recinto Fiscalizado Estratégico y Tránsitos internos. De la misma manera, las empresas certificadas realizan este procedimiento.

6° En el caso de errores o datos inexactos manifestados en la declaración electrónica o pedimento presentado para despacho, el contribuyente, el agente o apoderado aduanal podrá rectificarlos, siempre que se presente el documento de rectificación, dentro del plazo a que se refiere el Artículo 134 del Reglamento de la Ley aduanera (diez días), el cual contempla la rectificación en campos como la fracción arancelaria, las cantidades de las mercancía, la unidad de medida, la descripción de las mercancías, el precio unitario, las marcas, números y cantidades de bultos. Resulta interesante esta anotación puesto que el Artículo 89<sup>33</sup> de la L.A.; estos campos no son rectificables una vez activado el

---

<sup>33</sup> Artículo 89.- Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento.

Los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, **siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado**. Una vez activado el mecanismo de selección automatizado, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, **siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos siguientes**:

mecanismo de selección automatizado, salvo aquellas que el propio artículo permite. En ese sentido, deberá flexibilizarse para permitir las rectificaciones en todos los campos como se realiza actualmente para las empresas certificadas del artículo 100-A de la Ley aduanera.

Debemos hacer notar que las auditorías posteriores al despacho<sup>34</sup>, como lo plantea el Convenio de Kyoto Revisado, deberán ser una práctica común derivado del resultado que arroje el cruce de variables del SAAI respecto a determinados contribuyentes, determinadas mercancías y el origen de las mismas, por medio del cual se haya determinado el perfil de riesgo.

En ese sentido, el CKR define a perfil de riesgo como “el medio mediante el cual la Aduana pone en práctica la gestión de riesgo. Sustituye a los controles aleatorios de documentos y mercancías por un método de trabajo planificado y con un objetivo definido, utilizando al máximo los recursos aduaneros OMA, 1999: 24).

De esta manera, el procedimiento de despacho aduanero anticipado en el SAM quedaría de la manera siguiente:

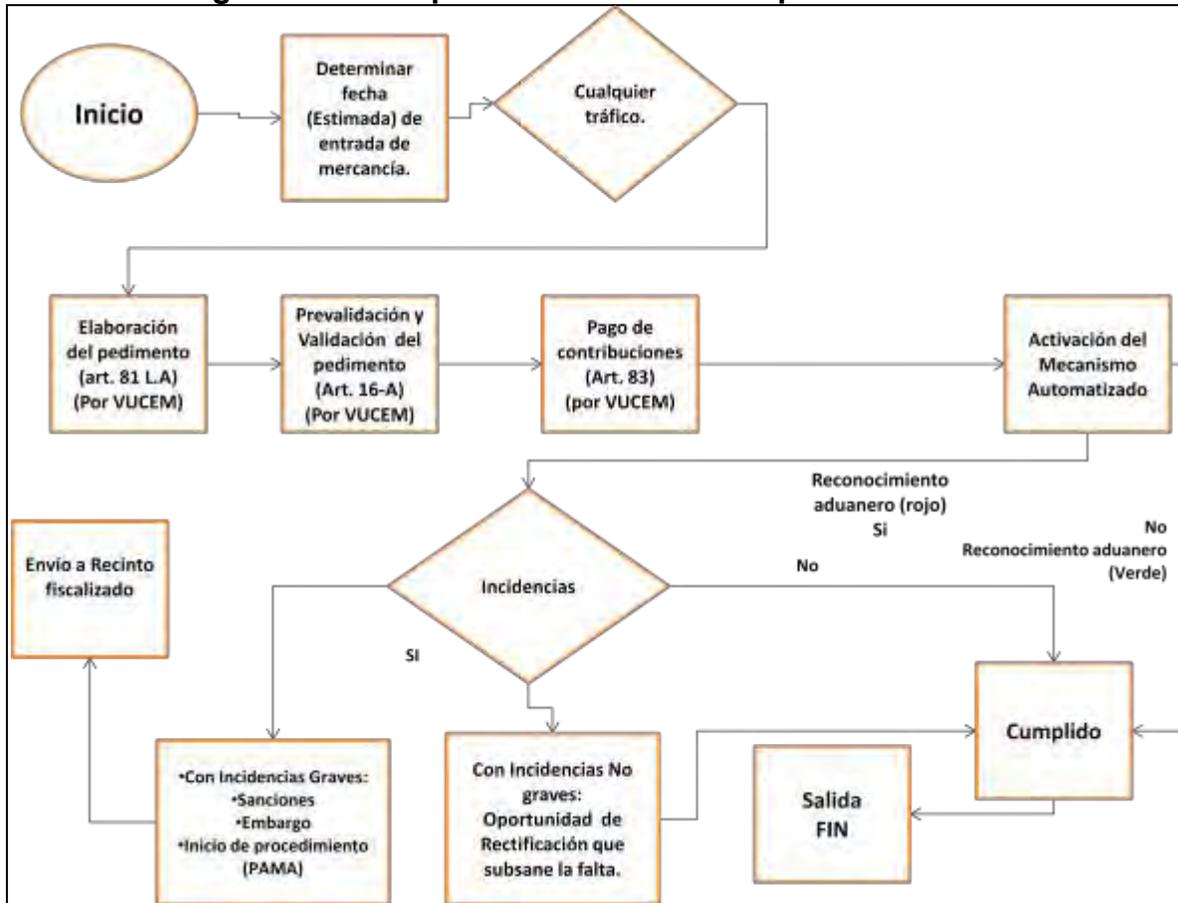
- 
- I.- **Las unidades de medida** señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
  - II.- **La descripción**, naturaleza, estado y demás características **de las mercancías** que permitan su clasificación arancelaria.
  - III.- **Los datos** que permitan la **identificación de las mercancías**, en su caso.
  - IV.- Los datos que **determinen el origen** de las mercancías.
  - V.- El **registro federal de contribuyentes** del importador o exportador.
  - VI.- El **régimen aduanero** al que se destinen las mercancías, salvo que esta Ley permita expresamente su cambio.
  - VII. El **número de candados oficiales** utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva...

...

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación.

<sup>34</sup> La selección de personas/empresas para el control por auditoría debería estar basada en los perfiles de riesgo. Por lo general, las auditorías deberían ser llevadas a cabo a los efectos de verificar el cumplimiento de la ley en las áreas de valoración, origen, clasificación arancelaria, programas de exoneración/drawback/programas de devolución de derechos, etc., pero otras áreas deberían ser detectadas si fuera necesario. Según el perfil del auditado y de su negocio (por ejemplo, tipo de negocio, mercancías, recaudación correspondiente, etc.) la auditoría debe ser llevada a cabo continuamente, cíclicamente o esporádicamente (OMA, 1999: 26).

**Diagrama No. 11.**  
**Diagrama del despacho aduanero anticipado en México**



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación.

Es importante aclarar que lo correcto sería redefinir el concepto de despacho aduanero establecido en el artículo 35 de la Ley Aduanera el cual versa como sigue:

“se entiende por despacho, el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o

apoderados aduanales”.

En nuestra propuesta podría decir (se agrega lo subrayado):

“se entiende por despacho y despacho aduanero anticipado, el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales inclusive antes del arribo de las mercancías”.

Sin embargo, debemos también aclarar que el procedimiento del despacho anticipado *per se* podría realizarse en la actualidad<sup>35</sup> sin cambios técnicos trascendentales en la legislación aduanera. Básicamente los cambios radicarían en la modificación al Artículo 100 de la Ley Aduanera (y la eliminación de la RCGMCE 3.1.29. “Como se obtiene y renueva la inscripción en el Registro del despacho de mercancías de las empresas”), cambiando los requisitos para inscribirse en el “*Registro del despacho de mercancías de las empresas*” contenido en el artículo 98. De esta manera, a través del Agente aduanal, cualquier empresa podrá realizar el despacho aduanero de forma cotidiana, tal y como se hace en las declaraciones de importación actualmente, la única diferencia es que las mercancías no han arribado al país.

Para este nuevo proceso, es importante también establecer un nuevo procedimiento de revalidación del conocimiento de embarque (marítimo y/o

---

<sup>35</sup> De forma inicial, hasta que se habilite VUCEM con este mecanismo para que sea el importador/exportador el que realice el trámite desde su empresa como lo hace hoy en día con los COVES y los *e-documents*. Solo que ahora tendrá la opción de capturar un COVE con fracción arancelaria, tasas arancelarias, cálculos automáticos de impuestos y pagos electrónicos de los mismos dentro del mismo portal, entre otras cosas importantes.

aéreo) por un mecanismo electrónico (VUCEM deberá tener esta modalidad) y antes del arribo de la carga para no esperar hasta que las mercancías hayan ingreso al recinto fiscalizado. En caso del recinto fiscalizado solo será utilizado para ingresar mercancías que hayan resultado con incidencias graves y que serán almacenadas hasta que se subsane el incidente.

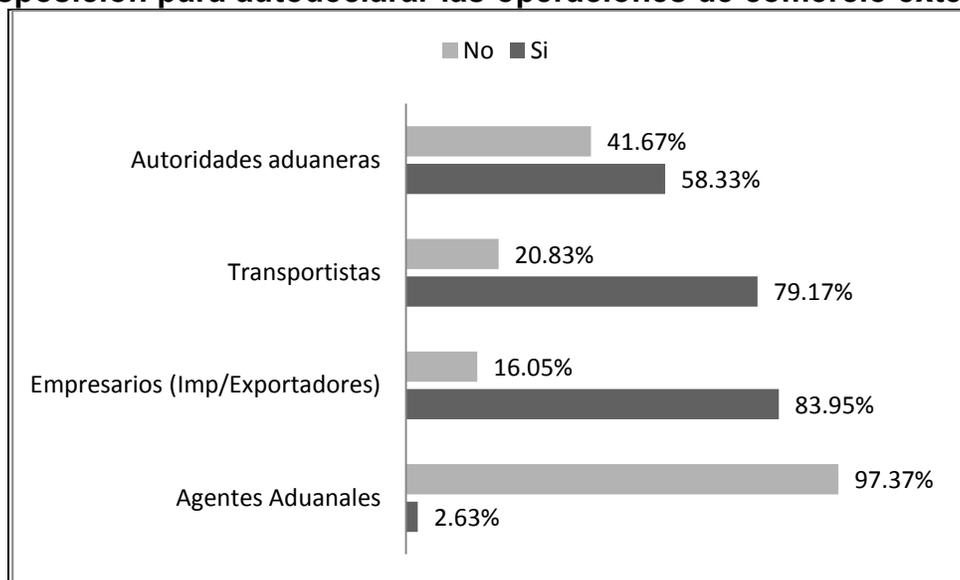
Una vez reformado el artículo 100 de la Ley aduanera y se permita el despacho anticipado, se podrá proseguir con un segundo proceso el cual consiste en reformar el procedimiento del despacho aduanero por uno que contemple la autodeclaración por parte del importador. Este nuevo método para ser funcional deberá contemplar el diseño de una VUCEM más integral, en la que permita funciones como la posibilidad de elaborar el pedimento aduanal, pagar las contribuciones por el mismo medio y presentar toda la documentación relacionada con el despacho. Este procedimiento es utilizado en sistemas aduaneros como Japón, EUA, Canadá, Perú, UE, entre otros países. Esto permitirá establecer los servicios de los agentes aduanales como de *outsourcing* como propone Trejo (2008: 154). Sobre todo en aquellas operaciones de comercio exterior que muchos contribuyentes realizan de forma esporádica y cuyos valores son únicamente para efectos aduanales por considerarse muestras, muestrarios, efectos personales o artículos promocionales, etc.

En ese sentido, para conocer el grado de interés de los participantes en la cadena logística en México, en el cuestionario les preguntamos si de existir los medios estarían dispuestos a autodeclarar sus mercancías por medio de VUCEM. El 83.95% de los empresarios, el 79.17% de los transportistas y el 58.33% de las autoridades aduaneras contestaron de forma afirmativa, considerándose técnicamente preparados para realizar ese procedimiento.

Cabe señalar que en ese sentido, los agentes aduanales contestaron de forma

negativa, afirmando que los empresarios y los transportistas no están preparados para realizar dichas declaraciones, aparentemente “por lo complicado que representa entender el instructivo de llenado del pedimento contemplado en el anexo 22 de las RCGMCE”. Sin embargo, esta opinión tiene un sentido más bien económico, puesto que de permitirse dicho procedimiento, los agentes aduanales podrían ser contratados solo para casos muy específicos.

**Gráfico No. 15**  
**Disposición para autodeclarar las operaciones de comercio exterior**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Es importante anotar que dentro de la propuesta para facilitar el comercio se recomienda simplificar los procedimientos de comercio exterior, reducir los trámites al máximo y poner a disposición de los usuarios todos los trámites en un solo punto de contacto (Ventanilla única) por medio del cual el contribuyente esté en posibilidad de realizarlos tan fácilmente como sea posible. En la actualidad como está diseñado el comercio exterior mexicano, este proceso no resulta apto para neófitos, razón por la cual el importador/exportador ha encontrado en el agente aduanal una figura que los “ayuda” en los complejos

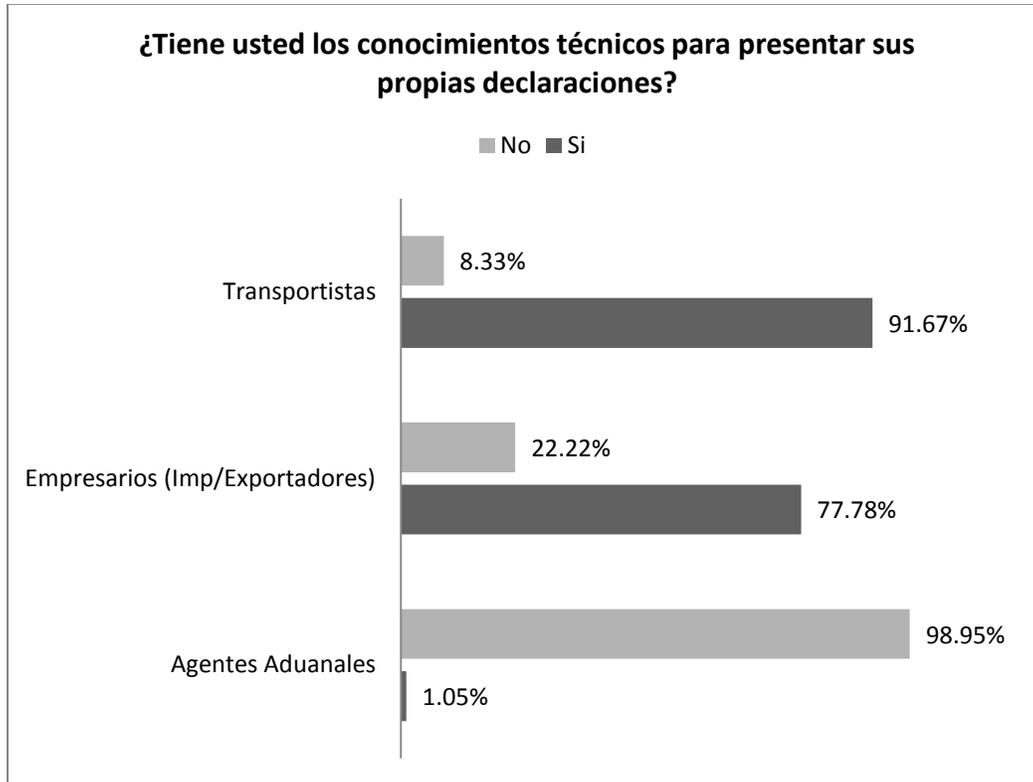
procesos aduaneros.

Sin embargo, aún así, los sujetos entrevistados durante la investigación consideraron tener los conocimientos suficientes que le permitirían (en dado caso) presentar sus propios pedimentos. Así el 77.78% de los empresarios considera estar preparado para ello, el 91.67% de los transportistas también se considera preparado puesto que (nos afirmaron) actualmente este procedimiento ya lo realizan. Como era de esperarse, los agentes aduanales solo el 1.05% considera que sólo ellos son los más capacitados para dicha empresa. Lo que más bien responde a intereses económicos, pues al quedar autorizado el importador/exportador/transportista a presentar sus propias declaraciones, los servicios profesionales del agente aduanal quedarán como opcionales por lo que dejarán de percibir ingresos económicos por el servicio de despacho aduanero<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Cabe señalar que no existe un estudio preciso acerca de las percepciones económicas de los agentes aduanales por concepto de servicios de honorarios y servicios complementarios, sin embargo, en las entrevistas que sostuvimos con algunos de ellos, nos comentaban que de forma general los AA cobran por honorarios .45% sobre valor en aduana (Valor de mercancías más incrementables), en importación y .18% en el caso de una exportación, con un cobro mínimo que va desde los \$300.00 hasta los \$2,500.00 y de servicios complementarios de .15%, con un mínimo de \$300.00 hasta los \$2,500.00. Esto dependerá mucho del volumen de operación que tenga un importador/exportador. Lo que pudimos percibir fue que el costo mínimo por operación en todos los casos analizados a los que tuvimos acceso para conocer como se cobra una cuenta de gastos (determinando una media aproximada) el cobro quedaba establecido en al menos \$1,000.00 por pedimento. Si consideramos que para el año 2006 se registraron 1.9 millones de pedimentos de exportación y 6.7 millones de pedimentos en importación (PMA-2007-2012, 10-11), los agentes aduanales percibieron al menos 8,600 millones de pesos repartidos entre 850 agentes aduanales (estimado de patentes autorizadas en México de acuerdo a la CAAAREM), daría un aproximado de \$10,117,647 tan solo para el 2006.

**Gráfico No. 16**  
**Conocimientos técnicos por autodeclarar sus operaciones de comercio exterior**



Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación

Debemos señalar que estamos completamente seguros de que el SAM tiene los elementos necesarios para implementar nuestra propuesta puesto que derivado de nuestra investigación nos percatamos por medio de las entrevistas sostenidas con los funcionarios aduanales, así como con los agentes aduanales, que en el SAM el procedimiento de gestión de análisis de riesgo cumple sus funciones de control aduanero que le permite allegarse elementos suficientes para detectar contribuyentes y mercancías irregulares<sup>37</sup>. De esta

<sup>37</sup> El Servicio de Administración Tributaria a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, realiza perfiles de riesgo con base en el análisis de los contribuyentes respecto a la verificación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, su situación fiscal-contable, los regímenes fiscales a los cuales destinan las mercancías, además de otras variables como el tipo de mercancías, el valor en aduana de las mercancías, etcétera.

De las entrevistas sostenidas con personal de la Administración General de Aduanas, nos comentaban que dentro de los esfuerzos de México por incluir el análisis de riesgo en las operaciones de comercio exterior a través de mecanismos de inteligencia estratégica, está la creación (a partir de 2007) de la Administración Central de Inteligencia

manera, de acuerdo a la opinión de los entrevistados el SAM ya cuenta con un eficiente programa de determinación de perfiles de riesgo de contribuyentes y mercancías, así como una política de auditorías posteriores al despacho, y de mecanismos de inspección no intrusivos (si bien no están en todas las aduanas, si operan en aquellas que representan un mayor porcentaje del comercio exterior del país). Por esa razón se percibe que el SAM podría iniciar facilitando las cadenas con la liberación del mecanismo de despacho anticipado. Esto será aún más fácil cuando haya ampliado y reconocido a los OEA's nacionales y extranjeros en las cadenas logísticas internacionales.

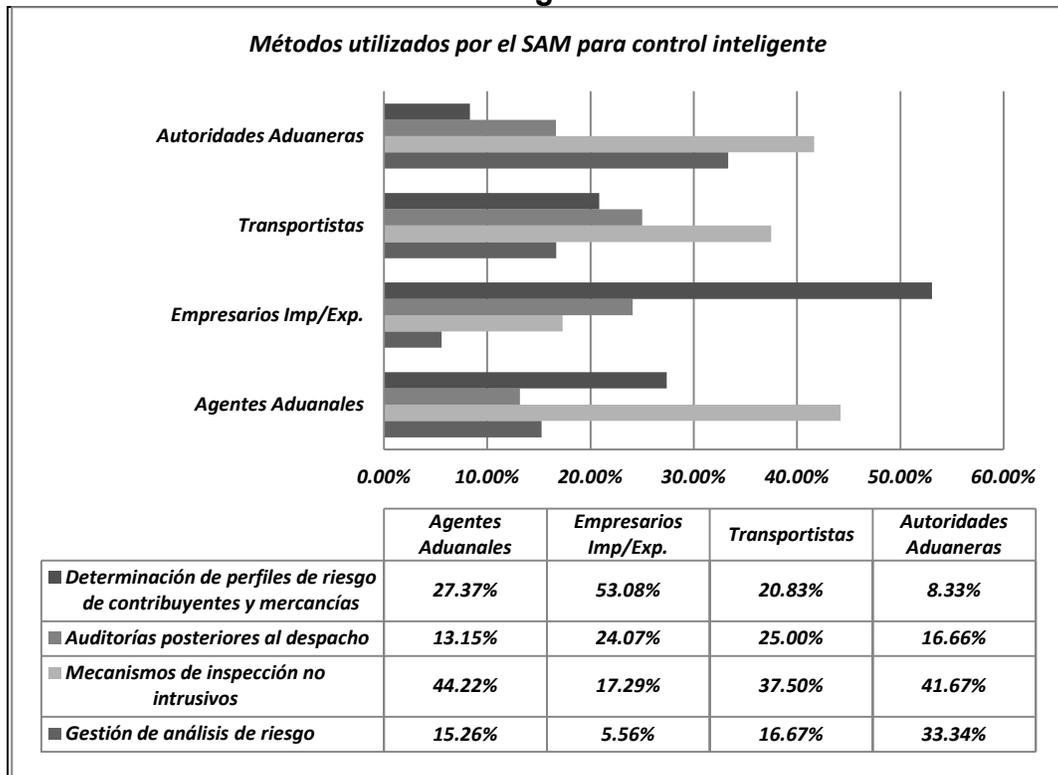
---

Tributaria en Materia de Comercio Exterior (ACITCE) y el proceso de validación del SAAI el cual valida varios campos del pedimento que permiten arrojar el resultado de *Desaduanamiento libre* o *Reconocimiento aduanero* según el nivel de riesgo de la operación de comercio exterior. Adicionalmente a ello, nos comentaban, que existen ciertas aduanas (aquellas de mayor volumen de comercio) que cuentan con áreas de análisis de información. Estas áreas de análisis (además de las de Investigación Aduanera y de Fiscalización, dependientes de la AGA) son dependientes de la Sub administración de Operación Aduanera, cuyo objetivo consiste en realizar estudios de las mercancías que arriban al país cuya finalidad consiste en detectar aquellas que pudieran representar un "riesgo" en áreas como la propiedad intelectual, la seguridad nacional y la salud, además de aquellas contingencias que se pudieran presentar como es el caso de alertas de contaminación por radioactividad, la administración y seguimiento de las alertas generadas de forma local y central.

De esta manera, el personal encargado del análisis de la información, explota diferentes sistemas informáticos y fuentes de información contenidos en ventanas conectadas al SAAI como son el Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA), el "Reporteador" SAAI, el SARM, SICRE, el 360, así como información contenida en Internet, entre otra proporcionada por el cruce de información del SAAI.

De la información derivada se llevan a cabo filtros de revisión poniendo especial atención a aquella información como son las rutas de navegación, los datos del embarcador, datos del consignatario, el tipo de mercancía, el peso, el país/puerto de origen, el país/puerto destino, el país/puerto sobordo, etc. Una vez que el analista ha generado una alerta, la misma es registrada en el Sistema de Alertas de Riesgo Marítimo (SARM), clasificándola en alertas de seguridad, piratería, salud etc."

**Gráfico No. 17**  
**Percepción respecto a los métodos utilizados por el SAM para control inteligente**



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación.

De esta manera, nuestra propuesta resulta totalmente viable pues ha demostrado su funcionalidad en otros países, por lo que es indispensable su implementación si se pretende agilizar y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en México y facilitar el comercio exterior. Además de lo anterior le otorgará mayores elementos de evaluación a los organismos internacionales como el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial para mejorar las calificaciones respecto al desempeño logístico y aduanero en el SAM y sobre todo de los usuarios nacionales que siguen visualizándolo como un enmarañado y complejo compendio de leyes, códigos y procedimientos que lejos de facilitar el comercio los confunde mucho más.

De esta manera, nuestro país contará con mayores elementos para confirmar lo que la ALADI (2007) sostiene cuando afirma que *“en un ambiente altamente competitivo, el comercio internacional y las inversiones se localizarán en mercados eficientes y facilitadores; de igual forma, tratarán de evitar establecerse en países que sean asociados con costos logísticos elevados”* (ALADI, 2007: 15).

## VI. Conclusiones

Nos propusimos al inicio de la investigación primeramente tres objetivos:

- 1. Explicar cuáles son las causas por las que en el Sistema Aduanero Mexicano (SAM) no se fomentan las cadenas logísticas internacionales y no se permite la facilitación del comercio acorde con las políticas comerciales internacionales planteadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 así como del Convenio de Kyoto Revisado de 1999.**

De esta manera, encontramos que la complejidad del marco jurídico del comercio exterior mexicano, representa una de las primeras causas que afectan al SAM, esto de conformidad con las opiniones vertidas por los entrevistados durante nuestra labor investigadora. De esta manera, dicho compendio de leyes abarcan desde La Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, la Ley del IVA, la Ley del IEPS, la Ley del ISAN, la Ley del ISR, la Ley de Metrología y Normalización, el Código Fiscal de la Federación, y si por si fuera poco, dichas leyes se complementan además con su respectivo reglamento; existen además un poco más de 400 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior así como sus 29 anexos; existen además 14 acuerdos de RRNA; así como los textos de los tratados internacionales de los que México es miembro; y finalmente los Decretos que regulan los programas de fomento al comercio exterior como son el decreto IMMEX, decreto Prosec, *Drawback*, etcétera.

De esta manera, los usuarios entrevistados consideran que el exceso de regulaciones así como el grado de confusión que representa su entendimiento (ver gráfico No. 10) son factores que dificultan las funciones del SAM y alargan

por consiguiente los tiempos del despacho aduanero, lo que afectan sin duda los tiempos de tránsito en que tarda una mercancías de origen a destino a lo largo de las cadenas logísticas entre los clientes y proveedores.

De igual manera, las personas entrevistadas manifestaron que además de las regulaciones excesivas y confusas, otro elemento de importancia que afecta negativamente al SAM, y por ende no fomenta la competitividad de las empresas mexicanas en el desempeño de sus cadenas logísticas internacionales y no facilita el comercio, se debe a la ineficiente infraestructura aduanera (ver gráfico No. 8) con la que se cuenta actualmente en el SAM, sobre todo si se le compara con la infraestructura aduanera con que cuentan nuestros principales socios comerciales EUA y Canadá, con quienes compartimos más del 80% del nuestro comercio. En ese sentido, durante nuestra investigación nos propusimos visitar las aduanas de Manzanillo en Colima, del puerto de Veracruz, de Nuevo Laredo Tamaulipas y del AICM para constatar este hecho, lo que pudimos confirmar al mirar las largas filas de vehículos y personas tratando de ingresar o salir con mercancías de importación y/o exportación, repercutiendo esto en prolongados tiempos de espera para realizar el despacho aduanero.

Por otra parte, es importante resaltar que las personas entrevistadas reconocieron que a partir de la creación del Plan de Modernización Aduanera 2007-2012, el SAM ha venido experimentando algunos cambios positivos importantes en cuanto a la instalación de nuevos sistemas de supervisión y control vehicular, así como relacionado con el confinamiento de las aduanas, y la instalación de algunos mecanismos de revisión no intrusivas en las aduanas más importantes del país, entre otros cambios. Sin embargo, a pesar de ello, los usuarios consideran que no han sido suficientes para erradicar problemas que aún persisten en el SAM como son el contrabando, la piratería de marcas de

prestigio, la corrupción en las aduanas, el tráfico ilegal de mercancías, así como de drogas, entre otros. Lo que hace que el SAM proyecte una mala imagen en el nivel mundial como una institución vulnerable ante el crimen organizado y carente de controles aduaneros eficaces que erradiquen dichos problemas.

De esta manera, los Organismos Internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial, al realizar estudios relacionados con el desempeño logístico y el desempeño del comercio exterior, sostienen que el SAM no facilita el comercio ni fomenta la competitividad de las cadenas logísticas internacionales debido a que prevalecen importantes barreras comerciales, así como una alta carga de procedimientos aduaneros; de la misma manera el bajo nivel de infraestructura y la mala calidad de la misma, son factores que limitan el desempeño de un comercio exterior eficiente.

Por esa razón, el Banco Mundial a través del reporte *Doing Business* de 2012, considera que para importar y exportar un contenedor de 20" en el SAM se requieren 12 días, muy por encima de EUA y Canadá y otros países de menor crecimiento económico, lo que repercute en altos costos por estadías en las aduanas lo que afecta indudablemente en el costo de producción de un bien.

Por su parte, el Banco Mundial a través del Índice de Desempeño Logístico para 2010, considera que existe deficiencias en los servicios aduaneros (calificación 62), deficiencias en infraestructura aduanera (calificación 44), deficiencias en los envíos internacionales (calificación 77), deficiencias en cuanto a trazabilidad (calificación 45), y deficiencias en tiempos de entregas (Calificación 54) (Ver tabla 5).

Por otra parte, el propio gobierno mexicano reconoce a su vez, que no obstante la posición geográfica del País, así como el acceso preferencial que le otorgan

los tratados comerciales, las exportaciones mexicanas no reflejan todo el potencial que le otorgarían dichas ventajas, debido principalmente a que en el SAM aún predomina una elevada regulación arancelaria a las que están sometidas las empresas mexicanas (S.E., 2008: 19). Así mismo el gobierno reconoce por medio de la Agenda de Competitividad Logística 2008-2012 que la excesiva reglamentación y la normatividad vigente frena el adecuado desempeño de las operaciones de comercio exterior del país, esto ha sido provocado por un gran número de leyes, reglamentos, trámites excesivos y una falta de estandarización (S.E., 2008: 36).

Por otra parte, siguiendo la propuesta de la ALADI (2007), así como el Marco SAFE (2005) y el Convenio de Kyoto Revisado (2009) concluimos que en el Sistema Aduanero Mexicano no se cumplan ciertas variables que exige un Sistema Aduanero moderno, por esta razón concluimos lo siguiente:

- No existe autoderminación y autodeclaración por parte del importador/exportador por medio del cual se le permita asumir la responsabilidad por lo declarado y determinar así cuánto le corresponde pagar. De autorizarse esta figura podría permitirle en un nivel más avanzado, realizar el pago anticipado de los aranceles, utilizar los servicios de los agentes aduanales de forma opcional y enviar las declaraciones por medio de medios electrónicos como VUCEM.

Por el momento, de conformidad con el artículo 40 de la Ley aduanera únicamente los agentes aduanales, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías.

De igual manera, el artículo 36 del mismo ordenamiento establece que

quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría (SHCP).

Por su parte el Artículo 81 establece que los agentes o apoderados aduanales determinarán en cantidad líquida por cuenta de los importadores y exportadores las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias a pagar.

Por lo tanto, en el SAM, el Agente Aduanal es obligatorio y es éste el responsable de manifestar la información que los contribuyentes le proporcionen, por lo que la autodeterminación como lo plantea la OMA, OMC, Aladi, etc. no se cumple a cabalidad.

- A pesar de que el SAM cuenta con un sistema de gestión de análisis de riesgo y un SAAI eficaz para controlar el tráfico de las mercancías, no existen procesos de control inteligentes que se reflejen en los procedimientos del trámite del despacho aduanero. Éste sigue siendo igual que hace 10 años por lo que a pesar de los cambios tecnológicos, el proceso previo que se realiza para liberar mercancías sigue siendo lento y obsoleto, por ejemplo: la Revalidación del conocimiento de embarque; el almacenamiento de las mercancías en recinto fiscalizado para iniciar el trámite de despacho una vez que las mercancías han arribado al país; la solicitud de revisión de las mercancías por parte del agente aduanal con 24 horas de anticipación, así como, la solicitud de liberación y salida de la mercancía en tráfico marítimo también con 24 horas de anticipación; entre otras.
- A pesar de contar con nuevos métodos de recaudación como el Pago

Electrónico Centralizado Aduanero (PECA), el cual permite el pago de impuestos directo de la cuenta del contribuyente, no existe la autodeclaración y la autodeterminación, por lo que de nada sirve para facilitar el comercio pues éste se realiza a través del agente aduanal.

- A pesar de contar con la Ventanilla Digital de Comercio Exterior o Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM), como una medida propuesta por la Aladi y la OMA bajo la recomendación de Uso intensivo y distribución de información, ésta no ha sido habilitada para fomentar la autodeclaración o autodeterminación puesto que no se ha establecido el envío de la declaración de importación/exportación que sustituya al pedimento y que sustituya a su vez al agente aduanal como único autorizado a presentarla de conformidad con el artículo 36 de la L.A.
- A pesar de orientar a la organización (aduanas) hacia los procesos (como propone la Aladi y OMA) lo que le ha permitido contar con personal más cualificado en las distintas aduanas del país, existe una alta rotación de personal principalmente por los cambios de horarios y sobre todo del lugar de trabajo, más aún cuando este cambio se realiza hacia aduanas del interior del país, lo que se traduce en gastos no pagados de traslado y estancias. Esto tiene como resultado una rotación de personal constante lo que repercute en falta de personal experimentado y entrenado que contribuya al buen desempeño de las aduanas.
- Derivado de las entrevistas con los representantes de las aduanas, nos comentaron que el SAAI cumple con los estándares internacionales como son las disposiciones del modelo UN/Edifact, por lo que se mantiene un constante intercambio de información aduanera con la red de aduanas del mundo, sobre todo con el envío de información aduanera de contribuyentes y

mercancías que representan algún riesgo elevado. De igual manera nos pudimos percatar que México tiene firmados distintos acuerdos de intercambio de información aduanera con distintos países como EUA, Canadá, Chile, Corea del Sur, Guatemala, Unión Europea etc. Sin embargo, respecto con el Modelo de datos aduaneros de la OMA, el modelo mexicano (pedimento) contiene al menos 4 veces más requisitos de información solicitada, por lo que dificulta su llenado para personas no capacitadas en anexo 22 de las RCGMCE (Instructivo para el llenado del pedimento). Esto lejos de facilitar el comercio lo dificulta porque solo el agente aduanal puede elaborarlo.

- No existe el Operador Económico Autorizado (OEA) como es recomendado por la OMA, de esta manera, la figura de OEA en el SAM (RCGMCE 3.8.1. inciso L) ha sido denominado Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC). Esta certificación se otorga a algunas empresas del sector eléctrico, electrónico y aeronáutico y en 2012 se incluyó a empresas de autotransporte terrestre. Para 2012 se tenían registradas 177 empresas certificadas y 141 en trámite (CAAAREM 2012: 26). Estas 177 empresas inscritas representaron .23% del Registro del padrón de importadores de la República Mexicana, representando el 14% del comercio exterior del país. Esto demuestra dos cosas: 1º por los requisitos establecidos solo empresas muy grandes pueden inscribirse al mismo y 2º al no considerar a todos los participantes del comercio exterior, las facilidades aduaneras solo están establecidas para grandes empresas transnacionales, discriminando de esta manera y limitando las oportunidades que se traducen en ventajas competitivas para las Pymes que deseen participar en comercio internacional a través de la integración en cadenas logísticas internacionales autorizadas como exigen cada vez más empresas extranjeras con programas similares como C-TPAT en EUA, PIP en Canadá, OEA en los países de Europa, Etc.

- No existe en el SAM el despacho aduanero anticipado, a pesar de que en el artículo 98 de la L.A. se establece (algo un poco parecido) denominado *Revisión en origen*, el cual está supeditado solo a empresas que importan más de 75 millones de pesos al año, por lo que las Pymes siguen siendo discriminadas lo que inhibe oportunidades de crecimiento a través de la reducción de gastos logísticos por estadías en los puertos como explicábamos en el capítulo III.
- Los Mecanismos de inspección no intrusivos (Inspección de salida) no han sido instalados en todo el país, de esta manera, manifestaron los entrevistados, se pone en riesgo al sistema aduanero en general pues los infractores pueden cambiar de rutas para cometer delitos aduaneros. Nos comentaban las personas entrevistadas que es el caso de las aduanas de Ciudad Hidalgo en Chiapas y de Subteniente López en Quintana Roo. Aunado a ello, en estas dos aduanas, a unos cuantos kilómetros de las instalaciones aduaneras, las personas y los vehículos cruzan sin ningún control por medio de brechas bien conocidas por las autoridades aduaneras mexicanas, lo que vulnera los controles aduaneros y la seguridad nacional.

Como segundo objetivo nos propusimos lo siguiente:

- 2. Analizar si el despacho aduanero anticipado, permitirá modernizar al Sistema Aduanero Mexicano, logrando facilitar el comercio, así como mejorar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales como lo recomienda la OMA a través del Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global y el Convenio de Kyoto Revisado.**

El Marco Normativo SAFE, así como el CKR proponen que para agilizar el despacho aduanero, los exportadores/importadores deberán enviar anticipadamente la información electrónica a fin de proporcionar a las aduanas la información suficiente para autorizar o negar el levante de las mercancías. Si esta información se envía antes del arribo de las mercancías, la autorización se tendrá previamente al arribo, lo que permitirá el levante sin demoras. Esto lo están realizando sistemas aduaneros como el de Japón, Estados Unidos, Canadá, Países de la Unión Europea, entre otros, lo que ha modernizado sus procedimientos facilitando el comercio internacional y fomentando las cadenas logísticas internacionales a través de la reducción de costos logísticos, así como reduciendo los tiempos del despacho aduanero (Ver diagrama No. 8 y 11).

En el capítulo III a través del diagrama No. 4 se ilustra el procedimiento del envío electrónico de información planteado por la OMA a través de las *Directrices de la aduana sobre la gestión integrada de la cadena logística (2004)*, para efectos de realizar el despacho aduanero, y el diagrama No. 11 se ejemplifica como sería el despacho aduanero en el SAM modificando el artículo 35 de la Ley Aduanera.

El diagrama No. 11 nos permite visualizar los tiempos de despacho en una operación marítima, reduciéndolo de 12 días a tan solo 2, con ello concluimos que al reducir los tiempos permite facilitar el comercio y fomentar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales haciéndolas más predecibles.

De esta manera, el despacho anticipado serviría como un elemento de gran trascendencia para modernizar al SAM, facilitar el comercio y por ende mejorar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales al reducir los tiempos de liberación de las mercancías en las aduanas, reduciendo también con ello la

saturación de los puertos y eficientando así el aforo de vehículos, mercancías y personas que cruzan las aduanas del país.

Como tercer y último objetivo nos planteamos lo siguiente:

**3. Analizar si la consolidación de variables como el Operador Económico Autorizado (OEA), los sistemas de análisis de riesgo, los mecanismos de inspección no intrusivos y la Ventanilla Única de Comercio Exterior, permitirán la modernización y facilitación del comercio exterior en el SAM.**

En la conformación de cadenas logísticas autorizadas como lo plantea la OMA, solo se permite el empleo de Operadores Económicos Autorizados (OEA) a lo largo de toda la cadena logística (Exportador autorizado, transportista nacional autorizado, almacenes o recintos fiscalizados autorizados, transportista internacional autorizado, etc.), lo que permite que las autoridades aduaneras faciliten los controles aduaneros así como el establecimiento de carriles exclusivos para el despacho aduanero. En el caso mexicano, aún no se reconoce en el extranjero a las 177 empresas certificadas NEEC por la falta de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) con países que tienen la figura OEA, PIP, C-TPAT, etc., por lo que las facilidades aduaneras son solo de forma local, lo que rompe con las cadenas logísticas autorizadas y da pie a que las mercancías exportadas sean detenidas y revisadas como se haría con aquellas que pertenecen a exportadores no certificados NEEC. Sin duda, una vez concluidos los ARM con otros países como EUA, Canadá, UE, etc., se podrán configurar cadenas logísticas autorizadas.

Respecto a los sistemas de gestión de análisis de riesgo se refiere a la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas de control que ofrecen a

las Aduanas la información necesaria para controlar los movimientos o envíos que presentan un riesgo.

En la aduana moderna se debe aplicar un sistema de análisis de riesgo para identificar los envíos que podrían resultar de alto riesgo. Este sistema incluye un mecanismo para validar las evaluaciones de riesgo, las decisiones de selectividad y además, para identificar las mejores prácticas

Los beneficios se derivan de la utilización eficiente del sistema de gestión de análisis de riesgo basado en los cruces de información aduanera y fiscal que permite determinar mercancías y personas que pudieran representar algún riesgo en la seguridad de las cadenas logísticas internacionales.

En el SAM a través del Servicio de Administración Tributaria por medio de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, realiza perfiles de riesgo con base en el análisis de los contribuyentes respecto a la verificación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, su situación fiscal-contable, los regímenes fiscales a los cuales destinan las mercancías, además de otras variables como el tipo de mercancías, el valor en aduana de las mercancías, etcétera. De esta manera, la AGA a través de la Sub Administración de Operación Aduanera realiza estudios de las mercancías que arriban al país cuya finalidad consiste en detectar aquellas que pudieran representar un "riesgo" en áreas como la propiedad intelectual, la seguridad nacional y la salud, además de aquellas contingencias que se pudieran presentar como es el caso de alertas de contaminación por radioactividad, la administración y seguimiento de las alertas generadas de forma local y central. De esta manera, el personal encargado del análisis de la información, explota diferentes sistemas informáticos y fuentes de información contenidos en ventanas conectadas al SAAI como son el Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA), el

“Reporteador” SAAI, el SARM, SICRE, el 360, así como información contenida en Internet, entre otra proporcionada por el cruce de información del SAAI. De la información derivada se llevan a cabo filtros de revisión poniendo especial atención a aquella información como son las rutas de navegación, los datos del embarcador, datos del consignatario, el tipo de mercancía, el peso, el país/puerto de origen, el país/puerto destino, el país/puerto sobordo, etc. Una vez que el analista ha generado una alerta, la misma es registrada en el Sistema de Alertas de Riesgo Marítimo (SARM), clasificándola en alertas de seguridad, piratería, salud etc.

De las entrevistas sostenidas con todos los usuarios aduaneros, todos reconocieron que el SAM si tiene un sistema integral que le permite diseñar perfiles de contribuyentes y mercancías que representan algún riesgo elevado.

Por su parte en el tema de los mecanismos de inspección no intrusivos, estos son necesarios para inspeccionar la carga o los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo. Esto se realiza a través de rayos X o Gamma sin detener el flujo de las unidades de carga, lo cual permite detectar aquellos contribuyentes y mercancías que derivado del análisis de riesgo y del envío anticipado de la información aduanera resultaran de riesgo medio y alto.

En ese sentido, es importante comentar que no existe en México un registro concreto (así lo manifestó el IFAI en consulta pública realizada en 2011) de detecciones de mercancías ilegales por medios no intrusivos. Por otra parte nos comentaron en las entrevistas sostenidas con los representantes de las aduanas, que el personal operativo aduanero no cuenta con los conocimientos suficientes para diferenciar las mercancías ilegales. En la mayoría de los casos, comentaron, son los análisis de riesgos realizados por la AGAFF los que determinan que mercancías se deben revisar por considerarse de riesgo medio,

alto y elevado. De esta manera, el sistema de análisis de riesgo y los mecanismos de inspección no intrusivos están estrechamente vinculados para detectar mercancías e infractores en las diferentes aduanas del país.

En relación con la Ventanilla Única de Comercio Exterior planteada por la OMA se propone publicar toda la información comercial y aduanera como son los procedimientos de exportación e importación, las leyes de aduanas, la clasificación arancelaria, los aranceles, impuestos y tasas aplicables, información respecto a tipos de cambio, estadísticas de comercio exterior, así como el estatus del despacho de las mercancías. De igual forma, debe fomentar y mantener una intensa comunicación electrónica con las aduanas de otros países para intercambiar información aduanera útil que permita detectar mercancías ilícitas.

Esto permite beneficios como:

- La publicación de información comercial primaria y secundaria en Internet.
- Procesar y enviar electrónicamente las declaraciones de importación y exportación.
- Intercambiar información y asistencia con otras aduanas, al menos las de países miembros de la OMA, y
- Transmitir electrónicamente las declaraciones previamente al arribo de la mercancía, lo que se traduce en el despacho anticipado.

En el SAM la VUCEM no permite el envío de las declaraciones de exportación/importación, salvo un documento electrónico denominado Comprobante de Valor Electrónico (COVE) y el envío de los documentos digitalizados también llamado *e-documents* que soportan los documentos establecidos en el artículo 36 de la Ley Aduanera.

La VUCEM podría fomentar las cadenas logísticas y facilitar el comercio en el SAM si al COVE se constituye como una Declaración de importación y exportación y si se le habilita con campos como fracción arancelaria, tasas, impuestos, regímenes, etc. para sustituir al pedimento. En la actualidad este documento es enviado por el importador/exportador, lo que podría fungir como un documento de autodeclaración y sustituir a su vez al agente aduanal en relación a lo que establece el artículo 36 y 40 de la Ley Aduanera.

Derivado de lo anterior, al emplearse variables como la autodeterminación, la racionalización y simplificación de los procedimientos aduaneros, los procesos de control inteligente (mecanismos de inspección no intrusivos y gestión de análisis de riesgo), el empleo de nuevos métodos de recaudación a través de las TIC, el uso intensivo y distribución de información (por medio de VUCEM), el uso de tecnologías de información como Ventanilla única, la adopción de estándares internacionales (como UN/EDIFACT para el intercambio de información con otras aduanas del mundo y el Modelo de datos de la OMA para las declaraciones de exportación), así como la implementación de la figura OEA/NEEC para la conformación de cadenas logísticas autorizadas y finalmente el empleo del Despacho aduanero anticipado, permitirán corroborar nuestra hipótesis principal:

**H1. Las políticas comerciales internacionales planteadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de 2005 así como del Convenio de Kyoto Revisado de 1999 relacionadas con las medidas de facilitación comercial mejoraran la competitividad de las cadenas logísticas de las empresas mexicanas y modernizarán al Sistema Aduanero Mexicano (SAM).**

Así mismos, la modificación al artículo 35 de la ley aduanera, permitirá redefinir el concepto de despacho aduanero estableciendo el despacho aduanero anticipado convirtiendo el concepto denominado revisión en origen establecido en el 98, el procedimiento para realizar el despacho de las mercancías anticipadamente. Al permitir el despacho anticipado se reducirán como vimos en el capítulo III los tiempos de despacho, lo que confirmará nuestra segunda hipótesis:

**H2 La implementación del despacho aduanero anticipado en el Sistema Aduanero Mexicano, constituirá el primer elemento para facilitar el comercio y fomentar la competitividad de las cadenas logísticas en el Sistema Aduanero Mexicano.**

En cuanto se haya ampliado la figura de OEA a todos los eslabones de la cadena logística en México se podrán permitir cadenas logísticas autorizadas, así como los sistemas de análisis de riesgo y los mecanismos de inspección no intrusivos empleados en el SAM permitan detectar mercancías ilícitas e infractores de alto riesgo y finalmente en cuanto la VUCEM sea ampliada como medio que permita el intercambio de información aduanera y el envío de las declaraciones de comercio exterior, se podrá confirmar la hipótesis tercera:

**H3 El uso eficiente de los programas como Operador Económico Autorizado (OEA/NEEC), la aplicación eficiente de los sistemas de análisis de riesgo, y de los mecanismos de inspección no intrusivos, así como, el diseño de un modelo funcional de Ventanilla Única de Comercio Exterior, permitirán modernizar al SAM y facilitar el comercio exterior de México.**

Todo lo anterior, permitirá mejorar la competitividad de las cadenas logísticas en México dando como resultado: el despacho aduanero anticipado, la disminución

de los tiempos de levante; la facilitación de las operaciones aduaneras; y la modernización de la infraestructura aduanera para equipararla con las mejores del mundo como lo plantea la OMA en el nivel mundial.

### Diagrama No. 12.

#### Modernización, facilitación y fomento de las cadenas logísticas en México



Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación.

Finalmente es importante comentar que la reforma planteada por el Gobierno de la República (Ver *Addendum*) denominada *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera* presentada al Congreso de la Unión, misma que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra

en este momento (septiembre de 2013) en revisión en el Senado de la República; como dato importante resaltan entre otras cosas, 1) La creación de un Sistema Electrónico Aduanero, medio a través del cual se permitirá el envío de forma electrónica del pedimento aduanero (de esta manera VUCEM se incorpora en la Ley Aduanera); 2) El despacho aduanero podrá llevarse por un lugar distinto al autorizado, el cual podrá realizarse inclusive en el domicilio del importador/exportador; 3) Se elimina la exclusividad del agente aduanal para efectuar el despacho aduanero a nombre de los importadores/exportadores y 4) Se crea la figura denominada Representante aduanal mediante el cual los importadores/exportadores podrán realizar sus propias operaciones de comercio exterior.

Esta propuesta sin duda pretende modificar en parte al SAM como lo hemos planteado a lo largo de estos 4 años que duró nuestra investigación, sin embargo, para el logro de una verdadera modernización que facilite el comercio exterior y mejore la competitividad de las cadenas logísticas, es indispensable se modifiquen los procedimientos del despacho aduanero (despacho anticipado), se simplifique el complejo compendio de leyes que rigen el comercio exterior, se mejore la infraestructura aduanera, se elimine la revalidación del conocimiento de embarque, se amplíe la figura del OEA/NEEC y se agilicen los ARM, entre otras medidas que hemos expuesto en capítulos anteriores.

De aprobarse la iniciativa, esto podría ser el inicio del establecimiento de medidas favorables encaminadas a sentar las primeras bases para el logro de una transformación aduanera futura por medio de la cual le permita al SAM facilitar el comercio, permitiendo así a los importadores y exportadores mexicanos facilitarles el envío de mercancías de un país a

otro como lo establece el Marco normativo SAFE (2005:10) y el Convenio de Kyoto Revisado (1999).

## VII. Recomendaciones

Así, una vez definidas las causas por las que en el SAM no se facilita el comercio y no se fomenta la competitividad de las cadenas logísticas en las empresas mexicanas, se planteó una propuesta en el capítulo III con la finalidad de permitir al SAM modernizar sus funciones y establecer procedimientos acordes con las mejores prácticas internacionales y de esta manera cumplir con la premisa que sostiene la ALADI (2007: 15):

*“en un ambiente altamente competitivo, el comercio internacional y las inversiones se localizarán en mercados eficientes y facilitadores; de igual forma, tratarán de evitar establecerse en países que sean asociados con costos logísticos elevados”.*

De esta manera, recomendamos en el presente trabajo que para modernizar al SAM, es indispensable facilitar el comercio a fin de mejorar la competitividad de las empresas en cuanto a la conformación de cadenas logísticas eficientes. Así propusimos lo siguiente:

1. La implementación del despacho aduanero anticipado como primer elemento para facilitar el comercio y fomentar las cadenas logísticas (como lo plantea el CKR y el Marco SAFE) a través de la reforma a los artículos 35 y 98 de la Ley Aduanera como lo planteamos en el capítulo III. De esta manera, la implementación del despacho aduanero anticipado permitirá reducir los tiempos de despacho de 12 días en tráfico marítimo y 5.32 días en tráfico aéreo a sólo 2 días en el primer caso y de 2 a 4 horas en el segundo, como se pudo ejemplificar en el capítulo III, principalmente tomando en cuenta los casos japonés, estadounidense y canadiense.
2. Al permitirse el despacho aduanero anticipado, se deberá considerar a los

recintos fiscalizados como almacenes que solo recibirán mercancías que no han sido despachadas previamente. De esta manera, todas aquellas mercancías que ya han sido liberadas anticipadamente, inmediatamente descargadas del medio de transporte (marítimo y aéreo) deberán ser canalizadas a un lugar fuera del recinto fiscal para ser entregadas al consignatario en cuanto les sean solicitadas.

3. Ampliar las funciones de la Ventanilla Única de Comercio Exterior para que sirva como instrumento que reciba y atienda todos “los trámites y servicios en dicha materia [comercio exterior] que incidan en el ámbito de competencia de las distintas dependencias y órganos de la Administración Pública Federal” (DOF, 14-01-2011: 17-18). Se busca así “permitir a los agentes del comercio exterior ingresar a un solo punto de entrada electrónico para realizar todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías”.

A la fecha (2012), solo se permite realizar Comprobantes de Valor Electrónicos (COVE) y digitalización de documentos que acompañan al pedimento, así como algunos trámites de certificados de origen, algunos permisos, entre otros, pero no ha sido diseñado como el modelo planteado por la OMA, para que sirva como un medio para enviar los pedimentos, pagar impuestos, etc.

4. Eliminar el pedimento aduanero y transformar el Comprobante de Valor Electrónico en su sustituto, incluyéndole campos como fracción arancelaria, tasas, impuestos y cálculo de los mismos para pagarse dentro de VUCEM. Incluir así mismo la validación del COVE por VUCEM para acabar con el negocio oneroso de la validación del pedimento que realizan actualmente las confederaciones de agentes aduanales,

principalmente.

5. Eliminar el trámite de la revalidación del documento de transporte para disminuir el tiempo del proceso previo al despacho (carta poder firmada por el representante legal, documento que identifique al firmante, carta de encomienda dirigida a la naviera o a la línea aérea, etcétera). La recomendación sería que a través de VUCEM se encomiende al AA que realizará el despacho para que los recintos fiscalizados permitan la revisión física de las mercancías.
6. Ampliar la figura de Nuevo Esquema de Empresa Certificada (OEA/NEEC), a todos los sujetos involucrados en el comercio exterior de México (importadores/exportadores, agentes aduanales, transportistas, almacenes, puertos, aeropuertos, etc.), lo cual responde al planteamiento de la OMA en el Marco SAFE (Pilar II –Aduana/Empresa-) relacionado con el otorgamiento de beneficios como el procesamiento rápido de los despachos, mediante la reducción de la cantidad de controles aduaneros. Con lo que se pretende ahorrar tiempos y costos logísticos, así como reducir los múltiples y complejos requisitos para la presentación de informes. Sin embargo, para lograr el reconocimiento y homologación con otras figuras OEA como C-TPAT (EUA) y PIP (Canadá) es indispensable la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM). En ese sentido, no existe para 2012 ninguno firmado aún, por lo que NEEC es solo reconocido en el nivel local.
7. Ampliar los mecanismos de inspección no intrusivos en las 49 aduanas del país, lo que repercutirá en que las revisiones se realizan con base en los resultados de la gestión de análisis de riesgo en mercancías y contribuyentes que se considera representan algún riesgo.

8. Utilización eficiente del sistema de gestión de análisis de riesgo basado en los cruces de información aduanera y fiscal que permita determinar mercancías y personas que pudieran representar algún riesgo en la seguridad de las cadenas logísticas internacionales. Esto no ha permitido la eficiencia de las cadenas logísticas porque no ha sido utilizado para brindar facilidades a aquellos contribuyentes y mercancías que no representen ningún riesgo para el SAM.
9. Por último, relacionado con la reforma planteada por el Gobierno de la República denominada *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera (Ver Addendum)* presentada al Congreso de la Unión, la cual ha sido aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra en este momento (septiembre de 2013) en revisión en el Senado de la República debemos hacer las siguientes recomendaciones:

**Sistema Aduanero Electrónico:**

- Que la creación del Sistema Electrónico Aduanero amplíe las funciones de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y sea a través por este medio el mecanismo por el que se envió el COVE.
- Que el COVE sea transformado en pedimento aduanero a través de la incorporación de datos como los recomendados por el modelo de datos de la OMA.
- Que se incorporen al Sistema Electrónico Aduanero todos los trámites de comercio exterior donde se incluyan a todas las dependencias gubernamentales.
- Que en el Sistema Electrónico Aduanero se incorporen manuales de operación aduanera que proporcionen al usuario toda la información

aduanera necesaria para la culminación exitosa de sus operaciones aduaneras (Consulta de Ley aduanera, Ley del IGIE, Ley de IVA, RCGMCE, entre otras),

### **Despacho Aduanero**

- En este tema, al permitir el despacho aduanero por un lugar distinto al autorizado como establece el artículo 10, se recomienda que éste se pueda realizar inclusive en el domicilio de importador/exportador. Esto podría iniciar con los OEA que cuenten con la autorización del SAM para operar como empresas Certificadas NEEC, una vez establecidos los ARM con otros países, puesto que dichas empresas se constituyen como operadores económicos confiables y seguros dentro de las cadenas logísticas internacionales.
- Para el despacho aduanero deberán establecerse medidas para el acceso a las aduanas de los Representantes aduaneros, para lo relacionado con la revisión física de las mercancías, pues al momento solo se puede ingresar con gafete otorgado al personal de las agencias y apoderados aduanales.
- En caso de reconocimiento aduanero, éste deberá notificarse al importador/exportador previamente a la modulación del pedimento, de conformidad con el resultado arrojado por el sistema de gestión de análisis de riesgo del SAT.
- El despacho aduanero deberá realizarse sin la presencia del importador/exportador ante la aduana, salvo aquellos casos en que sea notificado al mismo que se practicará el reconocimiento aduanero.
- El nuevo despacho aduanero planteado por la iniciativa será el preámbulo para la instauración del despacho aduanero anticipado que hemos propuesto en este trabajo.

### **Agente aduanal opcional**

- En este tema recomendamos que la nueva figura denominada Representante aduanal no se le impongan requisitos como los establecidos en el artículo 168 de la Ley aduanera relacionada con los Apoderados aduanales. Esto debido a que, en el momento en que el importador/exportador asume la responsabilidad por lo declarado, es este el responsable de sus operaciones de comercio exterior, y de la persona que designe como representante aduanal por lo que la experiencia y conocimientos en materia de comercio exterior serán suficiente para fungir como Representante aduanal.
- Es importante recomendar que las líneas aéreas, marítimas, así como empresas de mensajería y paquetería y empresas de transporte terrestre, no se les permita fungir como Representantes aduanales de sus clientes a fin de no crear oligopolios y en muchos casos monopolios por medio de los cuales al concentrar el mercado de transporte de las mercancías de comercio exterior tengan la facilidad de ofrecer el servicios del despacho aduanal fungiendo en nombre de los importadores/exportadores como representantes aduanales.

## Adéndum

### **Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera**

Es importante destacar que el presente trabajo concluyó su elaboración en Septiembre de 2013. En ese mismo mes, el poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una *“Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera”*, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 2013 y en este momento se encuentra en revisión por parte del Senado de la República en espera de ser aprobada.

En dicha iniciativa, se plantea la reforma de 94 artículos, se adicionan 33, se derogan 26, (de los cuales 10 completamente y 16 de forma parcial); Dentro de los cambios planteados por el Ejecutivo destacan los siguientes:

- Se implementa el Sistema Electrónico Aduanero y el Buzón Fiscal en materia de comercio exterior,
- Se redefine el despacho aduanero, pudiendo efectuarse éste por lugar distinto al autorizado,
- Se redefine la figura del Agente aduanal como servicio de *outsourcing* estableciéndose de forma opcional,
- Se permite al importador/exportador autodeclarar sus operaciones de comercio exterior sin la intervención del agente aduanal, y se crea la figura del Representante aduanal,
- Se incorpora la modalidad de empresa certificada al Operador Económico Autorizado,

- Se permite la rectificación de cualquier campo del pedimento,
- Se implementa el reconocimiento “aduanero único” mediante la implementación de tecnología no intrusiva,
- Se elimina el segundo reconocimiento,
- Se elimina la figura del Apoderado aduanal,
- Se elimina la figura del Agente aduanal sustituto,
- Se redefine el régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico para permitir su habilitación en todo el territorio nacional,
- Se elimina la exclusividad de la prevalidación electrónica de datos del pedimento,
- Entre otros,

De esta manera ocho años después de la adhesión de México al Marco Normativo SAFE, el gobierno mexicano ha reconocido finalmente la necesidad de adoptarlos e incluirlos en la Ley Aduanera para de esta manera (al menos en la propuesta) lograr los objetivos que se ha propuesto (Cámara de Diputados, 2013: 3-4):

1) *“impulsar a México al nivel de las mejores prácticas aduaneras consignadas en los diversos acuerdos y tratados o convenios internacionales, lo que permitirá contar con un marco normativo claro y transparente, reconociendo el uso de medios tecnológicos a través de los cuales se promuevan las importaciones y exportaciones; se impulse la apertura comercial para los usuarios del comercio exterior, y se establezca el intercambio de información entre autoridades de forma ágil a través de sistemas electrónicos”;*

2) *“Facilitar el comercio impulsando la modernización de las aduanas, la inversión en infraestructura y la actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanera previendo en todo momento que el*

*ingreso y salida de mercancías se realice en apego a los mecanismos que la seguridad nacional demanda [...] fomentando y simplificando los trámites relacionados con el comercio exterior”;*

3) *“responder con mayor eficacia a los retos que se presentan en las aduanas de nuestro país”.*

Debemos recordar que ya en el Plan de Modernización de Aduanas (2007-2012: 32) del sexenio del Presidente Felipe Calderón, se propuso como objetivos y líneas estratégicas, 1) *facilitar y motivar el cumplimiento voluntario*; 2) *combatir la evasión, el contrabando y la informalidad*; 3) *Incrementar la eficiencia de la administración tributaria*; y 4) *Contar con una organización integrada que fuera reconocida por su capacidad, ética y compromiso.*

De la misma manera se establecieron las líneas estratégicas que consistieron en: *Facilitar el comercio exterior; Transparentar los servicios de Comercio Exterior; Fortalecer la comunicación de la estrategia, las políticas y lineamientos en el interior de las aduanas y frente a la opinión pública; Conocer mejor a los contribuyentes y actores (usuarios); Realizar una reingeniería de los procesos de Aduanas, bajo el esquema de la Arquitectura Institucional; Fortalecer el análisis de riesgo mediante el diseño de un sistema de análisis basado en una segmentación de usuarios conforme al riesgo, al tipo de mercancías, así como de todos los regímenes y todas sus fases operativas, incorporando todas las unidades de análisis de las aduanas para su retroalimentación; Robustecer y profesionalizar a los funcionarios de las aduanas; y Modernizar con tecnología e infraestructura a las adunas para mejorar las funciones del sistema aduanero, etcétera.*

Por esta razón, al comparar los objetivos del PMA-2007-2012 y los objetivos de

la Iniciativa enviada al Congreso de la unión, tal parece que contienen las mismas buenas intenciones. Por esa razón, resulta necesario comentar nuestro desacuerdo con lo expresado por la iniciativa del gobierno actual al pretender que con dicha iniciativa se permitirá detonar una verdadera modernización aduanera que le permita al SAM su transformación.

Sin duda, estamos de acuerdo que los cambios siempre contraen medidas que podrán modificar de cierta manera la forma de operación del Sistema Aduanero Mexicano actual, y que en parte hemos venido proponiendo, desde hace casi cuatro años cuando iniciamos nuestra investigación doctoral. Estas medidas de facilitación aduanera propuestas por el gobierno nacen de las recomendaciones de los organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco Normativo SAFE desde el 2005 (del cual México es miembro) y del Convenio de Kyoto Revisado (CKR) de 1999.

Así, dentro de la iniciativa gubernamental encontramos ciertas coincidencias con nuestra propuesta doctoral, lo que ha venido a fortalecer de alguna forma nuestro planteamiento expuesto a lo largo del presente trabajo y que a continuación describiremos.

**Cuadro 4**  
**Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Aduanera V/S Propuesta de trabajo de investigación**

Propuesta gubernamental	Propuesta: Trabajo de investigación
<p><b>Sistema Electrónico Aduanero.</b> Se pretende permitir a los usuarios del comercio exterior del País realizar a través de un solo punto de entrada todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías a través de documentos digitales y electrónicos y empleando para ello las firmas electrónicas y los sellos digitales en</p>	<p>Para el establecimiento del Despacho aduanero anticipado (como propuesta principal), hemos planteado como requisito básico que el envío de la información aduanera (Pedimento y documentos que amparan a las mercancías) debe ser electrónico, a fin de poder iniciar el despacho aduanero anticipadamente al arribo de las</p>

<p>sustitución de la presentación física de los documentos aduaneros y fiscales.</p> <p>Se pretende concentrar todos los trámites y pagos en un mismo portal electrónico; ofreciendo conectividad con los sujetos que participan en la cadena logística y el gobierno.</p>	<p>mercancías. De esta manera, es necesaria la creación de los medios (Sistema Electrónico Aduanero) para tales fines.</p> <p>En nuestra propuesta planteamos que se fortalezca la figura de la Ventanilla Única como el medio por el cual se presente el pedimento aduanero, el pago de los impuestos de comercio exterior, la consulta de la TIGIE y el cálculo de contribuciones de comercio exterior, el trámite de permisos previos y la creación de una lista de fracciones aduaneras de mercancías sensibles y prohibidas, así como los requisitos para importar y exportar todo tipo de mercancías (padrones sectoriales), etcétera.</p>
<p><b>Despacho aduanero.</b> Relacionado con el tema del despacho aduanero, se plantea a través de la reforma al artículo 10 que el despacho aduanero podrá llevarse a cabo en un lugar distinto al autorizado, considerando que la falta de infraestructura en algunos puertos y aduanas, así como el creciente número de operaciones de comercio exterior en dichos lugares, hace necesario que se tomen medidas para facilitar y eficientar el levante de las mercancías.</p> <p>Destaca el hecho de que el despacho aduanero deberá realizarse mediante el envío por medios electrónicos de aquellos documentos que amparen las mercancías de importación exportación sin el uso de papel (Art. 36).</p>	<p>Nuestra propuesta hace hincapié en la instauración del despacho aduanero anticipado de las mercancías como un mecanismo que reducirá los tiempos de despacho en las aduanas del SAM.</p> <p>Para la utilización de este mecanismo, el contribuyente deberá enviar por medios electrónicos los documentos que amparan a las mercancías para recibir a su vez por parte de la autoridad una confirmación electrónica del mismo.</p> <p>Con este mecanismo, el despacho podrá realizarse por cualquier aduana del país, inclusive por aquellas que el SAT determine como aduanas especiales (lugar distinto) o inclusive permitir el despacho en el domicilio del importador/exportador.</p> <p>Si bien en la propuesta del gobierno no se establece la instauración del despacho aduanero anticipado en el SAM, con la aprobación de la reforma a este tema (art. 10), esto representaría los primeros pasos para sentar las bases para en el futuro poder tomarlo en consideración.</p>
<p><b>Agentes aduanales opcionales.</b> En este tema, la</p>	<p>En este sentido, en nuestra propuesta planteamos</p>

<p>reforma al artículo 40 contempla lo siguiente:</p> <p>“Los trámites relacionados con el despacho de las mercancías se promoverán por los importadores o exportadores o por conducto de los agentes aduanales que actúen como sus consignatarios o mandatarios”.</p> <p>Se elimina la figura del Apoderado Aduanal (contemplado en el Art. 168 de la L.A.) y se crea de esta manera una nueva figura denominada Representante aduanal, el cual deberá cumplir ciertos requisitos (muy similares a los establecidos para los Apoderados Aduanales) para su aprobación para aquellas empresas que decidan utilizar dicha figura como: Estar al corriente de sus obligaciones fiscales; ser de nacionalidad mexicana; acreditar la existencia de una relación laboral con el importador o exportador, así como acreditar experiencia o conocimientos en materia de comercio exterior.</p>	<p>que a partir de que se le permita al importador/exportador enviar electrónicamente sus declaraciones (pedimentos) por medios como la Ventanilla única (o el Sistema Electrónico Aduanero) ya no serán necesarios los servicios de los agentes aduanales, puesto que será el propio contribuyente el que auto declare sus operaciones de comercio exterior, de esta manera tendrá las facultades de realizar directamente el despacho aduanero de sus mercancías, por lo que ya no serán necesarios los servicios de los agentes y apoderados aduanales.</p> <p>Para este fin planteamos que el Comprobante de Valor Electrónico (COVE) sea dotado de campos que lo conviertan en pedimento aduanero, dichos datos consisten en: datos fiscales del importador/exportador, datos fiscales del proveedor, país de origen, valor de las mercancías, tipo de cambio de moneda extranjera, clasificación arancelaria, tasas arancelarias, calculo y pago de contribuciones de comercio exterior, etcétera, considerando información necesaria como la planteada por el modelo de datos de la OMA que, que le permita sustituir en el SAM al pedimento aduanero actual y así estar en posibilidad de homologar la información con otros países miembros de la OMA, que le facilite al mismo tiempo la utilización del mismo documento (de exportación/importación) al importador y al SAM para iniciar el despacho aduanero anticipadamente.</p>
--	---

Fuente. Elaboración propia con base en datos de la investigación.

La razón por la que no estamos de acuerdo en que la iniciativa represente un verdadero cambio en el SAM (a pesar de las coincidencias con nuestro trabajo), es porque nuestra propuesta está encaminada a ir más allá de una reforma a la Ley aduanera, pues como hemos planteado en capítulos anteriores nuestra

hipótesis principal propone que “las políticas comerciales planteadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través del Marco SAFE así como del CKR encaminadas a la facilitación comercial mejoraran la competitividad de las cadenas logísticas en las empresas mexicanas y modernizarán al Sistema Aduanero Mexicano” de forma integral, y para ello, se deben cumplir distintas variables como:

- La cooperación entre el sector público y el privado a través de la asociación Aduana-Empresas por medio de la conformación del Operador Económico Autorizado y la firma de ARM en el nivel mundial;
- La cooperación entre la red de aduanas del mundo (Aduana-Aduana) y el Intercambio intensivo de información entre la red de aduanas a fin de desarrollar prácticas y procedimientos aduaneros uniformes con la finalidad de utilizar la menor cantidad posible de declaraciones en la cadena logística, simplificando los procedimientos y homologando los regímenes aduaneros.
- De la misma forma, se recomienda una eficiente estrategia de gestión de análisis de riesgos para diferenciar a contribuyentes, mercancías, medios de transporte y países de alto riesgo, de aquellos contribuyentes, mercancías y países “cumplidos” mismos que deberán recibir un trato diferenciado del SAM, por medio del cual, les facilite el cruce sin demoras por las distintas aduanas del país.

Por esta razón consideramos que para el logro de la facilitación aduanera en el SAM, se plantea la necesidad de considerar medidas relacionadas con lo siguiente:

- Simplificar el complejo compendio de leyes que rigen el comercio exterior de México, el cual frena el desempeño de las operaciones de comercio exterior en las cadenas logísticas al confundir a los usuarios de los servicios aduanales.

- Ampliar la deficiente infraestructura aduanera actual, lo que repercute en una compleja saturación de puertos, aeropuertos y cruces fronterizos nacionales.
- Eficientar el control aduanero que permita erradicar el tráfico de armas, drogas y mercancías que saturan el mercado nacional.
- Reducir los altos costos logísticos por almacenamiento de mercancías, derivado de la falta de instauración del despacho aduanero anticipado.
- Eliminar el requisito de la revalidación del conocimiento de embarque, el cual retrasa el despacho aduanero de las mercancías.
- Eliminar el requisito de solicitar autorización para la revisión de las mercancías por parte del agente aduanal con 24 horas de anticipación en tráfico marítimo. Medida que no será posible hasta que se amplíe la infraestructura aduanera y se facilite el despacho a través de otros mecanismos como el despacho anticipado, para evitar la saturación en los puertos, principalmente.
- Eliminar el requisito de solicitar la entrega de las mercancías para despacho ante el recinto fiscalizado con 24 horas de anticipación, en tráfico marítimo, lo cual se da principalmente por la saturación de los distintos puertos. Medida que será resulta hasta que se amplíe la infraestructura aduanera y se facilite el despacho a través de otros mecanismos como el despacho anticipado.
- Se amplíe la figura OEA/NEEC ya que está sólo supeditado para importadores/exportadores y no para los demás eslabones de la cadena logística, además de que son indispensables los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo que le permitan equipararse con sus homólogos de otros países,
- La infraestructura aduanera deberá incluir mecanismos de alta tecnología como equipos de inspección no intrusivos instalados en las 49 aduanas del país para permitir la revisión de las mercancías sin la detención de las

mismas, salvo por aquellos casos que despierten sospechas justificadas por el sistema de gestión de análisis de riesgo empleadas por el SAT para detectar posibles infractores.

Por último, esperamos que la propuesta de reforma a Ley Aduanera le permita cambiar la operatividad del SAM, siempre y cuando se le articule eficientemente a través de su Reglamento, así como a través de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE). De ser así, deseamos que éste represente el inicio de la verdadera modernización del Sistema Aduanero Mexicano y que en el futuro facilite el comercio y mejore la competitividad de las cadenas logísticas internacionales.

## Bibliografía

1. Administración General de Aduanas (2011). Relación de convenios aduaneros. [En línea]. Disponible en: <[http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/normatividad/143\\_11029.html](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_11029.html)>, [Accesado el 16 de octubre de 2011]. PP. [s.p.].
2. Administración General de Aduanas (AGA), 2007. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. [En línea], México, disponible en: <[http://www.aduanas.gob.mx/pv\\_obj\\_cache/pv\\_obj\\_id\\_137C19998259F5C78B37941567B8DA18377C8C00/filename/f\\_AvPlanMod.pdf](http://www.aduanas.gob.mx/pv_obj_cache/pv_obj_id_137C19998259F5C78B37941567B8DA18377C8C00/filename/f_AvPlanMod.pdf)>. [Accesado el 24-10-2011]. PP. 132.
3. Administración General de Aduanas, 2012. Los Objetivos Principales. México. [En línea]. Disponible en <[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/quienes\\_somos/138\\_10005.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10005.html)>. [Accesado el 22 de enero de 2012]. S.p.
4. Aduanas, eje del comercio exterior; Ramirez, Diana. “Modernización de las aduanas de América Latina: Gerardo Perdomo Sancrispin, AGA”. CAAREM. México. [En línea] Disponible en <<http://www.revistaaduanas.com.mx/Aduanas/Enero12.html>> [Accesado el 26-02-2012]. P.P. 68
5. Alcaraz Varo, Enrique (2007). Diccionario de comercio internacional: importación y exportación. España. Ed. Ariel. PP. 1144.
6. Asia Pacific Economic Cooperation, 2009. Automated Commercial Environment (ACE)/International Trade Data System (ITDS). Single Window Working Group Capacity. Building Workshop 4. Singapore 2009. [En línea]. Disponible en: <[http://www.wcoomd.org/files/6.SW\\_Files/SW%20Initiatives/APEC/APEC%20-%20US%20International%20Trade%20Data%20System%20&%20ACE%20-%20April%202009.pdf](http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/APEC/APEC%20-%20US%20International%20Trade%20Data%20System%20&%20ACE%20-%20April%202009.pdf)>. [Accesado el 25/02/2012]. P.P. 10.

7. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), (2007). Diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: un escenario posible. (período 2007-2010) [En línea]. México. Disponible en: <  
<http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf/b2328f10dfb08a8a032574ac007511ba/354d6d11d64de97e032574ac0073fbc9?OpenDocument>>. PP. 187.
8. Bajo Rubio, Oscar (1991). Teorías del comercio internacional. Barcelona. Ed. Antoni Bosch. P.P. 160.
9. Balassa Bela, A (1996). Futuro comercial de los países en desarrollo. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. P.P. 586.
10. Barahona M. Juan Carlos, (2000). La Gestión Aduanera de Costa Rica. Costa Rica. [En línea]. Disponible en <  
[http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/libro\\_blanco/cap5.pdf](http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/libro_blanco/cap5.pdf)  
>. [Accesado el 15/01/2010]. S.p.
11. Business Alliance for Secure Commerce. (2011). *World Basic Organization*, Inc. (En Línea), México. Disponible en:  
<http://www.wbasco.org/espanol/quienessomos.htm>. (Accesado el 22-Julio-2011).
12. Carvajal Contreras, Máximo (2009). Derecho aduanero. (15ª Edición). México. Editorial Porrúa. P.P. 515.
13. Carvajal Contreras, Máximo (2009). Derecho aduanero. (15ª Edición). México. Editorial Porrúa. P.P. 515.
14. Moreno Castellanos, Jorge Alberto (2010) (Coord.). Nuevos Paradigmas del Comercio Internacional. México. Tax Editores. PP. 191.
15. Cervantes Ahumada, Raúl (2007). Derecho Mercantil. México, Editorial Porrúa. PP. 688.
16. Castellanos Moreno, Jorge Alberto, Trejo Vargas, Pedro y Moreno Valdez Hadar (2010). Comercio Exterior sin Barreras. (4ª Edición). México. Tax Editores. PP.508.

17. Chacholiades, Miltiades (1973). The pure theory of international trade. New York. Ed. McMillan, PP. 451.
18. Comercio exterior 2009. (36ª Ed.). México. Ed. ISEF P.P. 109.
19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). Anuario estadístico para América Latina y el Caribe 1998. Unidad de distribución de la CEPAL, Santiago de Chile. PP.794.
20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008). C-TPAT y OEA: Las nuevas vías del comercio internacional. [En línea]. México. Disponible en: < <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/8/33528/FAL-258.web.pdf>>. [Accesado el 25/02/2012]. PP. 4.
21. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008). C-TPAT y OEA: Las nuevas vías del comercio internacional. [En línea]. México. Disponible en: < <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/8/33528/FAL-258.web.pdf>>. [Accesado el 25/02/2012]. PP. 4.
22. Comisión Económica para Europa (CEPE) (UNECE), (2005). Recomendación y directrices para el establecimiento de Ventanilla Única para mejorar la eficiencia en el intercambio de información entre los operadores comerciales y la administración pública. Recomendación No. 33. [En línea]. México. Disponible en: < [http://www.cepal.org/vucelac/noticias/documentosdetrabajo/4/45244/Ventanilla\\_Unica\\_Recomendacion\\_33.pdf](http://www.cepal.org/vucelac/noticias/documentosdetrabajo/4/45244/Ventanilla_Unica_Recomendacion_33.pdf)>. [Accesado el 25-11-2012]. PP. 37.
23. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (2010). México. Ediciones ISEF. P.P. 126.
24. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), 2013. Iniciamos la reingeniería del ciclo aduanero. [En línea]. México, disponible en: <http://www.caaarem.mx/> [Accesado el 07 de julio de 2013] P.P. 68.

25. Convenio de Johannesburgo, 2003. [En línea]. México, disponible en: <<http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/maa.pdf>> [Accesado el día 11 de octubre de 2011]. P.P. 38.
26. Diario Oficial de la Federación (1990). Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras (ALTEX), jueves 3 de mayo de 1990, segunda sección. pp. 4.
27. Diario Oficial de la Federación (1993). Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. México, lunes 20 de diciembre de 1993, segunda sección. pp. 560.
28. Diario Oficial de la Federación (1995). Decreto de promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela. México, lunes 09 de enero de 1995, segunda sección. pp. 319.
29. Diario Oficial de la Federación (1995b). Decreto de promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, martes 10 de enero de 1995, primera sección. pp. 1000.
30. Diario Oficial de la Federación (1995c). Decreto de promulgación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia, miércoles 11 de enero de 1995, segunda sección. pp. 1020.
31. Diario Oficial de la Federación (1998). Decreto promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Nicaragua, miércoles 1º de julio de 1998, segunda sección. pp. 217.
32. Diario Oficial de la Federación (1999). Decreto promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la Ciudad de Santiago de Chile el diecisiete de abril de 1998. Miércoles 28 de julio de 1999, segunda sección. pp. 322.
33. Diario Oficial de la Federación (2000). Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los

Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, lunes 26 de junio de 2000, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena y décima sección. PP 1,167.

**34.** Diario Oficial de la Federación (2000b). Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, firmado en la Ciudad de México, el 10 de abril de 2000, miércoles 28 de junio de 2000, primera y segunda sección. PP. 185.

**35.** Diario Oficial de la Federación (2001). Decreto promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, firmado en la Ciudad de México, el 29 de junio de 2000, miércoles 14 de marzo de 2001, primera sección. Pp. 476.

**36.** Diario Oficial de la Federación (2001b). Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, firmado en la ciudad de México, el 27 de noviembre de 2000, viernes 29 de junio de 2001segunda, tercera, cuarta y quinta sección. PP. 570.

**37.** Diario Oficial de la Federación (2004). Decreto promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Repúblicas Oriental del Uruguay, firmado en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 15 de noviembre de 2003, miércoles 14 de julio de 2004, primera sección. Pp. 236.

**38.** Diario Oficial de la Federación (2006). Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, miércoles 1º de noviembre de 2006, primera sección. pp. 50.

**39.** Diario Oficial de la Federación (2006a). Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, miércoles 1º de noviembre de 2006, primera sección. PP. 50.

40. Diario Oficial de la Federación (2008). Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior. México, lunes 31 de marzo de 2008, segunda sección. pp. 5.
41. Diario Oficial de la Federación, (DOF 31-05-2007, 4ª sección). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. [En línea]. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>. [Accesado el 05 de marzo de 2010]. P.P. 127.
42. Díez Mier, Miguel Ángel (1996). Del GATT a la Organización Mundial de Comercio. Madrid. Ed. Síntesis. PP. 368.
43. El Economista, 2011. Crean centro de inteligencia para el comercio exterior. México, [En línea]. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/10/05/crean-centro-inteligencia-comercio-exterior>>. [Accesado el 26-02-2012].
44. Ellsworth Paul Theodore (1942). Comercio Internacional I Teoría. México. Ed. FCE. Tr. Por Javier Márquez y Víctor L. Urquidi. P.P. 605.
45. Fondo Monetario Internacional (1993). Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Abril de 1993. (En línea) México, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/index.htm>. (Accesado el 20 de abril de 2011).
46. Fondo Monetario Internacional (1997). Perspectivas de la economía mundial, Mayo 1997.
47. Fondo Monetario Internacional (2004). Guía del FMI ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? Washington, D.C. Trad. De Antonio Salvador y Graciela Sira. IMF Publication services. P.P. 52.
48. Foreman-Peck, J. (1995). Historia económica mundial. Madrid, España. Relaciones económicas internacionales desde 1850. Prentice-Hall.
49. Cámara de Diputados (2013). *Declaratoria de publicidad de dictámenes. Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera*. Gaceta Parlamentaria. [En línea]. Disponible

en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/oct/20131015-II.pdf>. [Accesado el 15 de octubre de 2013]. P.P. 112.

**50.** García Fonseca, Cándido (2004). Elementos de comercio exterior: Guía para estudiantes y profesionistas. México, Ed. Tillas. P.P. 328.

**51.** International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of Customs offences, 1977. Nairobi. [En línea]. Disponible en

<[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/naiireng\[1\].pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/naiireng[1].pdf)>. [Accesado el 08/01/2012]. P.P. 79.

**52.** Krugman, P. & Obstfeld M. (2008). Economía Internacional. Teoría y política. (7ª Edición). Madrid, Ed. Pearson Educación.

**53.** Krugman, Paul & R. Rethinking. (1990) International trade. Massachusetts MIT. Ed. Cambridge. PP. 282.

**54.** Leandro, Gabriel, 2009. El comercio internacional. México. [En línea]. Disponible en < <http://www.auladeeconomia.com/articulos2b.htm>>. [Accesado el 12-02-2009]. s.p.

**55.** Ley Aduanera (2010). México. Ediciones ISEF. P.P. 136.

**56.** Ley de comercio exterior (2010). Ediciones ISEF, P.P. 39.

**57.** Ley del Impuesto al Valor Agregado (2011). México. Ediciones ISEF. P.P. 104.

**58.** Lobejon Herrero, Luis Fernando (2001). El comercio internacional., Madrid España. Ed. Akal. P.P. 164.

**59.** Long, Douglas (2010). Logística Internacional. Administración de la cadena de abastecimiento global. México. Ed. Limusa. P.P. 504.

**60.** United States Agency International Development (USAID) (2011). Manual de modernización de la aduana Programas de Auditoría Posterior al Despacho Un enfoque práctico para el control aduanero. México. [En línea], Disponible en: [http://tcboostproject.com/\\_resources/resource/PCA%20en%20Español--APD%20reduced%20size.pdf](http://tcboostproject.com/_resources/resource/PCA%20en%20Español--APD%20reduced%20size.pdf) [Accesado el 14-10-2012]. PP. 30.

61. Martínez Trigueros, Lorenza (2010). Facilitación Comercial, ponencia representando a la (sub) Secretaría de Economía en el Foro sobre la reforma regulatoria organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México, D.F. 12 de enero de 2010, [En línea], Disponible en: < <http://www.oecd.org/dataoecd/38/33/44443622.pdf>> [Accesado el 14-10-2011]. PP. 14.
62. Mercado Hernandez, Salvador (2006). Comercio Internacional I. (7ª Edición). México. Ed. Limusa. P.P. 320.
63. Mercado, Salvador (2008). Comercio internacional II. (7ª Ed.). México. Ed. Limusa. P.P. 568.
64. Ohlin, Bertil Gotthard (1971). Comercio Interregional e Internacional. Barcelona. Ed. Oikos-Tau. PP. 407.
65. Organización Mundial de Aduanas, 2011. [En línea]. Disponible en: <[http://www.wcoomd.org/home\\_about\\_us\\_strategic\\_plan\\_mission\\_statement.htm](http://www.wcoomd.org/home_about_us_strategic_plan_mission_statement.htm)> [Accesado el 03/01/2011]. s.p.
66. Organización de las Naciones Unidas. (2001). Consejo de Seguridad. Resolución 1373. 28 de septiembre de 2001. (En línea) México, disponible en [http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S\\_res\\_1373.pdf](http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S_res_1373.pdf). (Accesado el 22-Julio-2011).
67. Organización de las Naciones Unidas. (2001). Consejo de Seguridad. Resolución 1540. 05 de noviembre de 2004. (En línea) México, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/46/PDF/N0432846.pdf?OpenElement>. (Accesado el 22-Julio-2011).
68. Organización de las Naciones Unidas. (2001). Consejo de Seguridad. Resolución 1673. 27 de abril de 2006. (En línea) México, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2006/CP17263S.PDF> (Accesado el 22-Julio-2011).
69. Organización Mundial de Aduanas (2004). Directrices de la Aduana sobre la Gestión integrada de la cadena logística. Bruselas, Ed. OMA. PP. 26.

**70.** Organización Mundial de Aduanas (2009a). CEN-OMC... compartir información para lograr una red más eficaz. Sistema Global de las Aduanas de Lucha Contra el Fraude. (Folleto). Bruselas, [En línea]. Disponible en: [http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/CEN\\_ESP020709.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/CEN_ESP020709.pdf), [Accesado el 15 de octubre de 2011]. PP. 6.

**71.** Organización Mundial de Aduanas (2009). RILO. Procesamiento de información para una inteligencia más eficaz. Una red de inteligencia de las aduanas. (Folleto). Bruselas, [En línea]. Disponible en: <[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/RILO\\_09ESP.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/RILO_09ESP.pdf)> [Accesado el 15 de octubre de 2011]. PP 6.

**72.** Organización Mundial de Aduanas, 1999. Convenio de Kyoto Revisado (CKR). México, [En línea]. Disponible en: <<http://www.wcoomd.org/kyoto/kyreportSP.html>> [Accesado el día 11 de octubre de 2011]. P.P. 859.

**73.** Organización Mundial de Aduanas, 2005. Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global. Bruselas, Ed. OMA. P.P. 85.

**74.** Organización Mundial de Aduanas, 2011. El Operador Económico Autorizado y las Pequeñas y Medianas Empresas. Bruselas, [En línea], Disponible en: <[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/spanish/facilitation/safe\\_package/safe\\_package\\_X\\_es.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/spanish/facilitation/safe_package/safe_package_X_es.pdf)>, [Accesado el 20 de Octubre de 2011]. PP. 7.

**75.** Organización Mundial de Aduanas, 2012. Mision, Objectives, Activities. Bruselas, [En línea]. Disponible en: <<http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/About%20Us/DEPL%20OMD%20UK%20A4.pdf>> [Accesado el día 23 de junio de 2012]. P.P.4.

**76.** Organización Mundial de Comercio (2004). "La facilitación del comercio". [En línea], México, disponible en:

<[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)> [Accesado el día 22 de marzo de 2010].

**77.** Organización Mundial de Comercio, (2010). “Entender la OMC”, Ginebra, 2010. (En línea), Disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/understanding\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf)> (Accesado el 20 de abril de 2011).

**78.** Organización Mundial de Comercio, 2005. Nota explicativa sobre el examen de llegada. La experiencia del Japón. México. [En Línea]. Disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_negoti\\_docs\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_negoti_docs_s.htm)>. [Accesado el 26-Febrero-2009]. P.P. 5.

**79.** Organización Mundial de Comercio (2010). Examen de políticas comerciales. Canadá [En línea]. Disponible en: <[http://docsonline.wto.org/imrd/gen\\_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=+%28%40meta%5FSymbol+WT%FCTPR%FCG%FC%2A%29+and+%28+%40meta%5FTitle+Canada+%29&language=3](http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=+%28%40meta%5FSymbol+WT%FCTPR%FCG%FC%2A%29+and+%28+%40meta%5FTitle+Canada+%29&language=3)>. [Accesado el 25-06/2012]. PP. S.p. 521.

**80.** Organización Mundial de Comercio (2008). Examen de políticas comerciales. México [En línea]. Disponible en: <

**81.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). Trade Facilitation Indicators The impact on Trade Costs. México. [En línea], Disponible en <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/symp\\_nov11\\_s/oecd\\_paper\\_e.pdf](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/symp_nov11_s/oecd_paper_e.pdf)> [Accesado el 27/04/2012]. PP. 73.

**82.** Oropeza García, Arturo (2009) (Coord.). El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI. México. Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. P.P. 438.

**83.** Oropeza García, Arturo (2010) (Coord.). América del norte en el siglo XXI. México. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. P.P. 445.

- 84.** Perilla Gutierrez, Rogelio (2008). “La simplificación de los regímenes aduaneros”, en Rohde Ponce, Andrés (Coord.) Memorias del tercer encuentro Iberoamericano de derecho aduanero. México. Ed. ISEF. P.P. 7-41.
- 85.** Organización Mundial de Comercio (2011). Facilitación del Comercio: Implementación del “Sistema Anticipado de Despacho Aduanero” México. [En línea]. Disponible en <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/casestudies\\_reports\\_s.htm/perú](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/casestudies_reports_s.htm/perú)>. [Accesado el 27 de agosto de de 2012]. P.P. 18.
- 86.** Porter, Michael E. (1987). Ventaja Competitiva, creación y sostenimiento de un desempeño superior. México. (20ª Edición). Ed. Compañía Editorial Continental. P.P. 550.
- 87.** Porter, Michael E. (1991). La ventaja competitiva de las naciones. México. Tr. Por Aparicio Martin Rafael. Ed. Plaza y Janes Editores. P.P. 1025.
- 88.** Presidencia de la República, 2007. Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012. México. [En línea]. Disponible en <<http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/ProgramaNacionalInfraestructura2007-2012.pdf>>. [Accesado el 27 de Diciembre de 2011]. P.P. 172.
- 89.** Presidencia de la República. PND 2007-2012. México, [En línea], disponible en [http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND\\_2007-2012.pdf](http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND_2007-2012.pdf). [Accesado el 05 de marzo de 2010]. P.P. 323.
- 90.** Quintana Adriano, Elvia Arcelia (2010). El comercio exterior de México. Marco jurídico, estructura y política. México. Ed. Porrúa. P.P. 600.
- 91.** Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (2010). México. Ed. ISEF. P.P. 139.
- 92.** Reyes Díaz, Carlos Humberto (2007). Comercio Internacional jurisdicción concurrente en materia de prácticas desleales. México. Ed. Porrúa. PP. 251.
- 93.** Rohde Ponce, Andrés (2002). Derecho aduanero mexicano. México. Ed. ISEF. P.P. 77.

- 94.** Rohde Ponce, Andrés (2008) (Coordinador). Memorias del tercer encuentro Iberoamericano de derecho aduanero. México. Ed. ISEF. P.P. 417.
- 95.** Secretaría de Economía (2005). Acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón. [En línea]. Disponible en: <  
[http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/424/1/images/texto\\_acuerdo.pdf](http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/424/1/images/texto_acuerdo.pdf)> [Accesado el 14 de Octubre de 2011]. P.P 100.
- 96.** Secretaría de Economía, 2007. Programa Sectorial de Economía 2007-2012. México. [En línea]. Disponible en <  
[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/area\\_planeacion/prog\\_sectoriales/progr\\_ama\\_sectorial\\_economia\\_2007\\_2012.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/area_planeacion/prog_sectoriales/progr_ama_sectorial_economia_2007_2012.pdf)> [Accesado el 18 de diciembre de 2011]. P.P. 54.
- 97.** Secretaría de Economía, 2008. Agenda de Competitividad en Logística, 2008-2012 (ACL, 2008-2012). México. [En línea]. Disponible en <  
<http://www.elogistica.economia.gob.mx/work/models/elogistica/Resource/1/1/images/LOGISTICA0812.pdf>>. [Accesado el 05 de marzo de 2010]. P.P. 61.
- 98.** Secretaría de Economía, 2009. Evaluación del desempeño de las cadenas de suministro en México-Generación de indicadores nacionales. México, 2009. [En línea]. Disponible en: <  
<http://www.prologyca.economia.gob.mx/work/models/Prologyca/Resource/2/1/images/EvaluacionDesempeCadenasSuministroMexico.pdf>> [Accesado el 09-01-2012]. PP. 71.
- 99.** Secretaría de Economía, 2009. Optimización de los procesos logísticos de importación y exportación. México, 2009. [En línea]. Disponible en: <  
<http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/3/1/images/OptimizacionProcesosLogisticos.pdf>>. [Accesado el 08/01/2012]. s.p.
- 100.** Secretaría de Economía, 2012. Facilitación comercial factor de competitividad. México, [en línea]. Disponible en <

<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Sabias/Sabias.html>> [Accesado el 25/02/2012]. P.P. 2.

**101.** Secretaría de Economía, 2012. Facilitación comercial factor de competitividad. México, [en línea]. Disponible en <<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Sabias/Sabias.html>> [Accesado el 25/02/2012]. P.P. 2.

**102.** Secretaría de Economía, 2012. Sistema Nacional de Plataformas Logísticas. México, 2012. [En línea]. Disponible en <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/innovacion/logistica> [Accesado el 08/01/2012]. s.p.

**103.** Secretaría de Economía, 2013. Acuerdo de Asociación Transpacífico TPP. Reunión con la Sociedad Civil. México, [en línea]. Disponible en <[http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/comercio\\_exterior/presentacion\\_tpp\\_soc\\_civil\\_26feb2013.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/presentacion_tpp_soc_civil_26feb2013.pdf)> [Accesado el 26/06/2013]. P.P. 22.

**104.** Secretaria de Relaciones Exteriores (2011). Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. México 2011. (En Línea). Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>. (Accesado el 24-Julio-2011).

**105.** Servicio de Administración Tributaria (2006). Aduana Modelo. Libros Blancos. México. [En línea]. Disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_ftp/publicaciones/transparencia/Libros\\_Blanco/archivos\\_8956/lb1\\_1.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/transparencia/Libros_Blanco/archivos_8956/lb1_1.pdf). [Accesado el 05-agosto de 2010]. PP. 9.

**106.** Servicio de Administración Tributaria (SAT), 2011. Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana. [En línea]. Disponible en: <<http://www.economia.gob.mx/files/CAAREM.pdf>>, [Accesado el 20-Septiembre-2011]. PP. 15.

**107.** Servicio de Administración Tributaria. Administración General de Aduanas (2011a). "Empresas Certificadas".[En línea]. México, disponible en <[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_10495.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_10495.html)>, [Accesado el 15-October-2011]. PP. [s.p.]

- 108.** Servicio de Administración Tributaria. Administración General de Aduanas (2011b). “Relación de Convenios Aduaneros”. [En Línea]. México, disponible en: <  
[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/normatividad/143\\_11029.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_11029.html), [Accesado el 15-Octubre-2011]. PP [s.p.]
- 109.** Servicio de Administración Tributaria (SAT), 2012. “Preguntas frecuentes Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)”. [En línea]. México, disponible en: <http://www.indexjuarez.org/INICIO/ARCHIVOS/Circulares%20INDEX/Preguntas%20Frecuentes.pdf> [Accesado el 23 de enero de 2012]. PP. 21.
- 110.** Shaikh, Anwar (2009). Teorías del comercio internacional. Madrid. Ed. Maia Ediciones. PP. 229.
- 111.** Simichi, Levi, David, Kamunsky (2000), “Designing and Managing the Supply Chain: Concepts, Strategies and Case Studies”. Ed. McGraw-Hill, International Editions. P.P. 199
- 112.** Stiglitz, Josep E. (2002). El malestar de la globalización. México. Ed. Taurus. PP. 344.
- 113.** Stiglitz, Joseph E. y Charlton, Andrew (2007). Comercio justo para todos. México. Ed. Taurus. P.P. 464.
- 114.** The World Bank, 2010. Connecting to compete. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators. [En línea]. Disponible en <[http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/LPI2010\\_for\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/LPI2010_for_web.pdf)> [Accesado el 02/03/2012]. P.P. 212.
- 115.** The World Bank, 2012. Doing Business in a more transparent world. [en línea]. Disponible en <<http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/annual-reports/english/db12-fullreport.pdf>> [Accesado el 02/03/2012]. P.P. 212.

- 116.** Torres Gaytán, Ricardo (2007). Teoría del comercio internacional. (26ª Edición). México. Ed. Siglo XXI. P.P. 467.
- 117.** Trejo García, Elma del Carmen, 2006. Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). México. Centro de Documentación y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de política exterior. Cámara de Diputados. Dirección General de Bibliotecas. P.P. 38.
- 118.** Trejo Vargas, Pedro (2003). El Sistema Aduanero Mexicano. México, Virgilio Vallejo Editor. P.P. 470.
- 119.** Trejo Vargas, Pedro (2007). La facilitación del comercio mundial y su impacto en la legislación aduanera mexicana: propuesta de adhesión a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto. Tesis Doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. P.P. 372.
- 120.** Trejo Vargas, Pedro (2008) Aduanas régimen jurídico y facilitación. México, Ed. Porrúa. P.P. 386.
- 121.** Trejo Vargas, Pedro (2012). Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero? México. [En línea], Disponible en: <[http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJ2\\_Art\\_1.pdf](http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJ2_Art_1.pdf)>. Accesado el 20 de febrero de 2012. P.P. 24.
- 122.** *US Customs And Border Protection* (2011). C-TPAT. (En línea) México. Disponible en: [http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/). (Accesado el 22-07-2011). S.p.
- 123.** Villalobos Torres, Lourdes Rocío (2006). Fundamentos de comercio internacional. México. Ed. Porrúa. P.P. 292.
- 124.** Witker Jorge & Hernandez, Laura (2008). Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. (3ª Ed.). México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. PP. 646.
- 125.** Witker, Jorge & Jaramillo Gerardo (1996). Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo. McGraw Hill. Pp. 186.

**126.** World Custom Organization (2007). “WCO SAFE. Framework of Standards” [En línea], Bruselas, disponible en: <[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/framework\\_standards.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/framework_standards.pdf)> [Accesado el día 23 de noviembre de 2010].

**127.** World Economic Forum, 2012. The Global Competitiveness Report 2011-2012. [en línea]. Disponible en <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)> [Accesado el 06/06/2012]. P.P. 544.

## **Anexos**

1. Lista de empresas consultadas
2. Cuestionario para agentes aduanales, transportistas, empresarios y autoridades aduaneras
3. Formato del pedimento aduanero

## Anexo I. Lista de empresas consultadas

**Cuadro 5**  
**Lista de empresas consultadas**

Actividad de la empresa	Empleados	Plantas/Oficinas	Tipo de empresa	Programas	Empresa Certificada
Empresa manufacturera de Partes para la industria automotriz	De 1500-2000	5	Transnacional	IMMEX	Si
Empresa Manufacturera de bombas y sus Partes para la industria extractiva de petróleo	De 1500-2000	3	Transnacional	IMMEX	No
Empresa Manufacturera de Partes para la industria automotriz	De 650-950	2	Transnacional	No	No
Empresa procesadora de alimentos	De 1500-2000	7	Transnacional	IMMEX	Si
Empresa comercializadora de equipo de blindaje comercial	De 150-350	1	Nacional	IMMEX	No
Empresa comercializadora de equipo de blindaje comercial	De 150-350	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de autopartes	2000-3000	10	Transnacional	IMMEX	Si
Empresa manufacturera de artefactos eléctricos	De 1500-2000	3	Transnacional	IMMEX	No
Empresa comercializadora de artefactos eléctricos	De 150-350	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de productos consumibles para impresoras	De 10-25	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de productos para oficina	De 25-50	1	Nacional	No	No

Empresa comercializadora de productos para oficina	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de productos misceláneos	De 5-15	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de productos de seguridad	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de productos de rastreo satelital	De 150-350	2	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de alimentos	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de equipo de telefonía	De 150-350	2	Transnacional	No	No
Empresa distribuidora de maquinaria industrial	De 150-350	2	Transnacional	IMMEX	Si
Empresa distribuidora de equipo médico y de laboratorio	De 150-350	3	Nacional	No	No
Empresa manufacturera de refacciones industriales	De 150-350	2	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de autopartes	De 250-300	3	Nacional	No	No
Empresa distribuidora de equipo de cocina	De 25-50	2	Nacional	No	No
Empresa manufacturera de Autopartes	De 2000-3000	15	Transnacional	Si	Si
Empresa manufacturera de Autopartes	De 350-500	2	Transnacional	Si	Si
Empresa de Transporte Internacional Marítimo y Aéreo	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa de Transporte Internacional Marítimo	De 25-50	1	Nacional	No	No

Empresa de Transporte Internacional Marítimo, Aéreo y terrestre	De 100-150	4	Transnacional	No	No
Organización Promotora de deportes	De 100-150	5	Nacional	No	No
Organización Promotora de deportes	De 50-100	5	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de equipo de computo	De 50-100	2	Nacional	No	No
Empresa de Transporte Internacional Marítimo, Aéreo, terrestre (Paquetería y mensajería)	De 1500-2000	30	Transnacional	Si	Si
Empresa de Transporte Internacional Marítimo, Aéreo, terrestre (Paquetería y mensajería)	De 1500-2000	20	Transnacional	Si	Si
Empresa de Transporte Internacional Marítimo, Aéreo, terrestre (Paquetería y mensajería)	De 250-300	15	Nacional	No	No
Empresa manufacturera de mobiliario de oficina	De 250-300	1	Nacional	IMMEX	No
Empresa de Transporte Internacional Marítimo, Aéreo, terrestre (Paquetería y mensajería)	De 250-300	15	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de ropa	De 250-300	2	Transnacional	No	No
Empresa manufacturera de herramientas	De 1500-2000	5	Transnacional	IMMEX	Si
Empresa comercializadora de insecticidas	De 50-100	1	Transnacional	No	No
Empresa de Transporte multimodal	De 250-300	3	Transnacional	Si	Si
Empresa comercializadora de	De 50-100	1	Nacional	No	No

equipo de oficina					
Empresa de Transporte Internacional Marítimo	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa de Transporte terrestre (LTL)	De 25-50	1	Nacional	No	No
Empresa comercializadora de equipo especializado de audio y video	De 25-50	2	Transnacional	No	No

Fuente. Elaboración propia con datos de la investigación

## **Anexo II. Cuestionario dirigido a Agentes aduanales, Transportistas y Autoridades Aduaneras**

Modernización del Sistema Aduanero Mexicano. Propuesta para facilitar el comercio y mejorar la competitividad de las cadenas logísticas internacionales

---

**Somos un grupo de investigadores de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM (Posgrado). Estamos realizando una investigación para medir el nivel desempeño y la percepción que usted tiene sobre el Sistema Aduanero Mexicano (SAM).**

**De esta manera, le solicitamos 15 minutos de su tiempo para que nos ayude con su valiosa participación contestando (si o no) el presente cuestionario. Los datos se mantendrán en absoluta confidencialidad y sólo se darán a conocer los resultados globales sin revelar los nombres de los entrevistados.**

**Es por ello que, anticipadamente agradecemos su colaboración y apoyo en la respuesta de cada de las preguntas a continuación enumeradas.**

**Nombre del entrevistado** \_\_\_\_\_

**Cargo o responsabilidad** \_\_\_\_\_

**Nombre de la institución o empresa** \_\_\_\_\_

- 1. ¿De acuerdo a su experiencia considera que ha habido cambios positivos en el SAM que hayan mejorado su desempeño en los últimos seis años? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**
- 2. ¿Conoce usted el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**

**3. ¿Considera usted que nuestro Sistema Aduanero Mexicano se encuentra armonizado respecto a las mejores prácticas internacionales como el:**

- Convenio sobre el valor en aduana de las mercancías,
- Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías,
- Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros
- Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, conocido también como Marco SAFE?. (ETC).

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

**4. ¿Considera usted que la infraestructura aduanera se encuentra a la altura de sus principales socios comerciales EE.UU. y Canadá?: SI \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**

**5. Considera que el SAM es eficiente y facilita la gestión de las cadenas logísticas internacionales? SI \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.**

**6.Cuál de los siguientes factores considera usted afectan los tiempos de despacho en (sus) las operaciones de comercio exterior? (Elija el que más afecta).**

- El exceso de regulaciones en materia aduanera \_\_\_\_\_
- Ineficiente infraestructura aduanera \_\_\_\_\_
- Regulaciones confusas (Revalidaciones, Depósitos en garantías, Cartas encomienda/poder, Solicitud de previo, etc. \_\_\_\_\_
- Falta de profesionalización y capacitación del personal aduanero \_\_\_\_\_
- Falta de capacitación y profesionalización del Agente Aduanal \_\_\_\_\_

**7.Cuál de los siguientes actores considera usted entorpece el despacho aduanero? (Elija el que más afecta)**

- El agente aduanal \_\_\_\_\_
- El transportista /consolidadora de carga \_\_\_\_\_
- El Importador/exportador \_\_\_\_\_
- La Autoridad aduanera \_\_\_\_\_

**8.Cuál de los siguientes flagelos considera usted persisten en el SAM? (Elija el que más)**

- Contrabando (102 y 103 CFF) \_\_\_\_\_
- Corrupción \_\_\_\_\_
- Tráfico de armas \_\_\_\_\_ -

- Tráfico de drogas \_\_\_\_\_
- 9. Cuales considera usted serían las ventajas para su empresa el contar con un SAM eficiente que facilite la gestión de las cadenas logísticas? (Elija el que más afecta).**
- Aplicación de estrategias *Just In Time* \_\_\_\_\_
  - Competitividad nacional/internacional \_\_\_\_\_
  - Planeación de la cadena logística \_\_\_\_\_
  - Reducción de tiempos y costos logísticos \_\_\_\_\_
- 10. Estaría usted dispuesto a pagar sus propias contribuciones de comercio exterior por medio de VUCEM y no por medio del agente aduanal? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**
- 11. Estaría usted dispuesto a realizar sus operaciones de comercio exterior sin agente aduanal siempre y cuando existieran los elementos para autodeclarar sus mercancías, pagar contribuciones y clasificar sus mercancías por medio de Ventanilla Única? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.**
- 12. Estaría usted dispuesto a presentar su propio pedimento aduanero desde VUCEM sin los servicios del Agente aduanal? Si \_\_\_\_\_ - No \_\_\_\_\_**
- 13. La figura de apoderado aduanal en México existe para personas morales, empresas de paquetería y mensajería, almacenes generales de depósito y asociaciones gremiales. Si el Agente aduanal quedara como una figura opcional, estaría usted (o su empresa) en posibilidad (Técnico/profesional) de ejercer como tal? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**
- 14.Cuál de los siguientes métodos considera usted que el SAM utiliza como sistemas de control inteligente para facilitar el despacho aduanero (Elija solo el que más).**
- Gestión de análisis de riesgo (Inteligencia estratégica) \_\_\_\_\_
  - Inspección no intrusiva en las aduanas (Rayos X, Gamma, Etc.) \_\_\_\_\_
  - Auditorías posteriores al despacho \_\_\_\_\_
  - Administración eficiente de contribuyentes cumplidos y no cumplidos \_\_\_\_\_
- 15. Considera usted que la información aduanera está disponible en medios electrónicos (internet) y le facilita a usted las consultas sobre clasificación arancelaria, Derechos y tasas arancelarias,**

**Valoración aduanera, Calculo de impuestos, Manuales de operación aduanera, trámites de permisos de impo/expo, etc.?**

SI \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

**16. Respecto a las resoluciones anticipadas, cuando la autoridad aduanera emite una nueva disposición que afecta sus operaciones aduaneras, como Normas oficiales, Tasas arancelarias, permisos, etc., es usted notificado previo a la entrada en vigor?**

SI \_\_\_\_\_ - NO \_\_\_\_\_.

**17. Conoce usted la figura de Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)?**

SI \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.

**18. ¿Sabe usted si en el SAM existe el Despacho Aduanero Anticipado?**

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

**19. El despacho aduanero anticipado consiste en enviar la información aduanera (De la misma manera como se hace en un despacho común), previamente al arribo de las mercancías al País con la finalidad de que éste autorice el despacho una vez el medio de transporte realice la descarga. Estaría usted de acuerdo en utilizar este mecanismo sin necesidad de registros especiales para agilizar el despacho de sus mercancías? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_**

**20. ¿De forma general cómo calificaría el desempeño del Sistema Aduanero Mexicano (SAM) como facilitador del comercio y como instrumento que fomenta las cadenas logísticas nacionales/internacionales?**

Excelente \_\_\_\_\_ - Bueno \_\_\_\_\_ Regular \_\_\_\_\_ Malo \_\_\_\_\_ Muy malo \_\_\_\_\_

Si tiene usted algún comentario adicional, no dude en compartirlo con nosotros.

### Anexo III. Formato del pedimento aduanero

El formato de Pedimento es un formato dinámico conformado por bloques, en el cual únicamente se deberán imprimir los bloques correspondientes a la información que deba ser declarada.

A continuación se presentan los diferentes bloques que pueden conformar un pedimento, citando la obligatoriedad de los mismos y la forma en que deberán ser impresos.

Cuando en un campo determinado, el espacio especificado no sea suficiente, éste se podrá ampliar agregando tantos renglones en el apartado como se requieran.

La impresión deberá realizarse de preferencia en láser en papel tamaño carta y los tamaños de letra serán como se indica a continuación (DOF.:

INFORMACION	FORMATO DE LETRA
Encabezados de Bloque	Arial 9 Negritas u otra letra de tamaño equivalente. De preferencia, los espacios en donde se presenten encabezados deberán imprimirse con sombreado de 15%.
Nombre del Campo	Arial 8 Negritas u otra letra de tamaño equivalente.
Información Declarada	Arial 9 u otra letra de tamaño equivalente.

El formato de impresión para todas las fechas será:

DD/MM/AAAA Donde

DD Es el día a dos posiciones. Dependiendo del mes que se trate, puede ser de 01 a 31.

MM Es el número de mes. (01 a 12)

AAAA Es el año a cuatro posiciones.

#### ENCABEZADO PRINCIPAL DEL PEDIMENTO

El encabezado principal deberá asentarse en la primera página de todo pedimento. La parte derecha del encabezado deberá utilizarse para las certificaciones de banco y selección automatizada.

El código de barras bidimensional deberá imprimirse entre el acuse de recibo y el nombre de la aduana/sección de despacho.

PEDIMENTO					Página 1 de N
NUM. PEDIMENTO:	T. OPER	CVE. PEDIMENTO:	REGIMEN:	CERTIFICACIONES	
DESTINO:	TIPO CAMBIO:	PESO BRUTO:	ADUANA E/S:		
MEDIOS DE TRANSPORTE		VALOR DOLARES:			
ENTRADA/SALIDA	ARRIBO:	SALIDA:	VALOR ADUANA:		
:			PRECIO PAGADO/VALOR		
		COMERCIAL:			
DATOS DEL IMPORTADOR /EXPORTADOR					
RFC:	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL:				
CURP:					
DOMICILIO:					
VAL.SEGUROS	SEGUROS	FLETES	EMBALAJE	OTROS	
			S	INCREMENTABLES	
ACUSE ELECTRONICO				CLAVE DE LA SECCION	
DE VALIDACION:				ADUANERA DE	
				DESPACHO:	
MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS:					
FECHAS		TASAS A NIVEL PEDIMENTO			

			CONTRIB.	CVE. T. TASA	TASA		
CUADRO DE LIQUIDACION							
CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	CONCEPTO	F.P.	IMPORTE	TOTALES	
						EFFECTIVO	
						OTROS	
						TOTAL	

**ENCABEZADO PARA PÁGINAS SECUNDARIAS DEL PEDIMENTO**

El encabezado de las páginas 2 a la última página es el que se presenta a continuación.

ANEXO DEL PEDIMENTO				Página M de N
NUM. PEDIMENTO:	TIPO OPER:	CVE. PEDIM:	RFC:	
			CURP:	

**PIE DE PÁGINA DE TODAS LAS HOJAS DEL PEDIMENTO**

El pie de página que se presenta a continuación deberá ser impreso en la parte inferior de todas las hojas del pedimento.

En todos los tantos deberán aparecer el RFC, CURP y nombre del Agente Aduanal, Apoderado Aduanal o Apoderado de Almacén.

Cuando el pedimento lleve la firma autógrafa del mandatario, deberán aparecer su RFC y nombre después de los del Agente Aduanal.

AGENTE ADUANAL, APODERADO ADUANAL O DE ALMACEN	DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD,
NOMBRE O RAZ. SOC:	EN LOS TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL
RFC:	ARTICULO 81 DE LA LEY ADUANERA: PATENTE O
CURP:	AUTORIZACION:
MANDATARIO/ PERSONA AUTORIZADA	
NOMBRE:	FIRMA AUTOGRAFA
RFC:	
CURP:	

**NOTA:** Cuando el pedimento lleve la firma autógrafa del agente aduanal, no se deberán imprimir los datos del mandatario.

**FIN DEL PEDIMENTO**

Con el fin de identificar la conclusión de la impresión del pedimento, en la última página, se deberá imprimir la siguiente leyenda, inmediatamente después del último bloque de información que se haya impreso.

\*\*\*\*\*FIN DE PEDIMENTO \*\*\*\*\*NUM. TOTAL DE PARTIDAS: \*\*\*\*\*CLAVE PREVALIDADOR: \*\*\*\*\*

**ENCABEZADO DE DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR**

Se deberá imprimir la información de las facturas que ampara el pedimento. En caso de que varias facturas sean del mismo proveedor en la importación o sean para el mismo comprador a la exportación, la información de éste se imprimirá una sola vez, seguida del detalle de cada una de sus facturas.

DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR						
ID. FISCAL	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL			DOMICILIO:		VINCULACION
NUM. FACTURA	FECHA	INCOTERM	MONEDA FACT	VAL.MON.FACT	FACTOR MON.FACT	VAL.DOLARES

**ENCABEZADO DE DATOS DEL DESTINATARIO**

Cuando se trate de exportación, se deberá imprimir la información del destinatario inmediatamente después del encabezado de datos del comprador, cuando dicha información sea distinta a la del comprador. En caso de que se cuente con varios destinatarios, el bloque se imprimirá tantas veces como destinatarios amparen el pedimento.

DATOS DEL DESTINATARIO		
ID. FISCAL	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL	DOMICILIO:

### TRANSPORTE

TRANSPORTE	IDENTIFICACION:	PAIS:
------------	-----------------	-------

### GUIAS, MANIFIESTOS O CONOCIMIENTOS DE EMBARQUE

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres números de guías, manifiestos o números de orden del conocimiento de embarque (número e identificador).

NUMERO (GUIA/ORDEN EMBARQUE)/ID:					

### CONTENEDORES

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres contenedores (número y tipo).

NUMERO / TIPO DE CONTENEDOR:					

### IDENTIFICADORES (NIVEL PEDIMENTO)

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres identificadores (clave y complemento).

CLAVE / COMPL. IDENTIFICADOR					

### CUENTAS ADUANERAS Y CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA A NIVEL PEDIMENTO

CUENTAS ADUANERAS Y CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA					
TIPO CUENTA:	CLAVE GARANTIA:	INSTITUCION EMISORA		NUMERO DE CUENTA:	
FOLIO CONSTANCIA:		TOTAL DEPOSITO:		FECHA CONSTANCIA:	

### DESCARGOS

DESCARGOS		
NUM. PEDIMENTO ORIGINAL:	FECHA DE OPERACION ORIGINAL:	CVE. PEDIMENTO ORIGINAL:

### OBSERVACIONES

El bloque correspondiente a observaciones deberá ser impreso cuando se haya enviado electrónicamente esta información, por considerar el Agente, Apoderado Aduanal o de Almacén conveniente manifestar alguna observación relacionada con el pedimento.

OBSERVACIONES

### ENCABEZADO DE PARTIDAS

**PARTIDAS**

En la primera página que se imprima información de las partidas que ampara el pedimento, así como en las páginas subsecuentes que contengan información de partidas, se deberá imprimir el siguiente encabezado, ya sea inmediatamente después de los bloques de información general del pedimento o inmediatamente después del encabezado de las páginas subsecuentes.

Para cada una de las partidas del pedimento se deberán declarar los datos que a continuación se mencionan, conforme a la posición en que se encuentran en este encabezado.

PARTIDAS															
FRACCIO N	SUBD.	VINC.	MET VAL	UMC	CANTIDAD UMC	UMT	CANTIDAD UMT	P. V/C	P. O/D						
SEC	DESCRIPCION (REGLONES VARIABLES SEGUN SE REQUIERA)										CON.	TASA	T.T.	F.P.	IMPORTE
	VAL ADU/USD	IMP. PRECIO PAG.	PRECIO UNIT.	VAL. AGREG.											
	MARCA			MODELO			CODIGO PRODUCTO								

**NOTAS:** El renglón correspondiente a “Marca”, “Modelo” y “Código del Producto” únicamente tendrá que ser impreso cuando esta información haya sido transmitida electrónicamente.

A la exportación, deberá declararse en el campo 13 (Val. Adu/Usd) como valor comercial de la mercancía en dólares de los Estados Unidos de América.

**MERCANCIAS**

VIN / NUM. SERIE	KILOMETRAJE	VIN / NUM. SERIE	KILOMETRAJE				
------------------	-------------	------------------	-------------	--	--	--	--

**REGULACIONES, RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS Y NOM**

CLAVE	NUM. PERMISO O NOM	FIRMA DESCARGO	VAL. DLS.	COM.	CANTIDAD UMT/C				
-------	-----------------------	-------------------	--------------	------	----------------	--	--	--	--

**IDENTIFICADORES (NIVEL PARTIDA)**

IDENTIF.	COMPLEMENTO 1	COMPLEMENTO 2	IDENTIF	COMPLEMENTO 1	COMPLEMENTO 2				
----------	------------------	------------------	---------	------------------	------------------	--	--	--	--

**CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA A NIVEL PARTIDA**

CVE GAR.	INST. EMISORA	FECHA C.	NUMERO DE CUENTA	FOLIO CONSTANCIA				
TOTAL DEPOSITO		PRECIO ESTIMADO		CANT. U.M. PRECIO EST.				

**DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION DEL ART. 303 TLCAN A NIVEL PARTIDA**

Quando la determinación y pago de contribuciones por aplicación del Artículo 303 del TLCAN se efectúe al tramitar el pedimento que ampare el retorno se deberá adicionar, a la fracción arancelaria correspondiente, el siguiente bloque:

**DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION DE LOS ARTICULOS 303 DEL TLCAN, 14 DE LA DECISION O 15 DEL TLCAELC A NIVEL PARTIDA**

DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION DE LOS ARTICULOS 303 DEL TLCAN, 14 DE LA DECISION O 15 DEL TLCAELC	
VALOR MERCANCIAS NO ORIGINARIAS	MONTO IGI

**OBSERVACIONES A NIVEL PARTIDA**

El bloque correspondiente a observaciones a nivel partida deberá ser impreso cuando se haya enviado electrónicamente esta información, por considerar el Agente, Apoderado Aduanal o de Almacén conveniente manifestar alguna observación relacionada con la partida.

OBSERVACIONES A NIVEL PARTIDA

**RECTIFICACIONES**

**DATOS DE LA RECTIFICACION**

Cuando se trate de un pedimento de rectificación, el Agente o Apoderado Aduanal deberá imprimir el siguiente bloque en donde se hace mención al pedimento original y a la clave de documento de la rectificación inmediatamente después del encabezado de la primera página.

RECTIFICACION			
PEDIMENTO ORIGINAL	CVE. PEDIM. ORIGINAL	CVE. PEDIM. RECT.	FECHA PAGO RECT.

**DIFERENCIAS DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PEDIMENTO**

Después de la información de la rectificación, citada en el párrafo anterior, se deberá imprimir el cuadro de liquidación de las diferencias totales del pedimento de rectificación en relación a las contribuciones pagadas en el pedimento que se esté rectificando.

Cabe mencionar que los valores citados en este cuadro deberán coincidir con la certificación bancaria.

DIFERENCIAS DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PEDIMENTO						
CONCEPTO	F.P.	DIFERENCIA	CONCEPTO	F.P.	DIFERENCIA	DIFERENCIAS TOTALES
						EFFECTIVO
						OTROS
						DIF. TOTALES

**NOTA:** Cuando se esté rectificando información a nivel pedimento, en el campo de Observaciones a Nivel Pedimento se deberá citar la corrección que se haya realizado.

**PEDIMENTO COMPLEMENTARIO**

**ENCABEZADO DEL PEDIMENTO COMPLEMENTARIO**

Cuando se trate de un pedimento complementario debido a la aplicación de los Artículos 303 del TLCAN, 14 de la Decisión o 15 del TLCAELC, el Agente o Apoderado Aduanal deberá imprimir el siguiente bloque inmediatamente después del encabezado principal del pedimento de la primera página.

PEDIMENTO COMPLEMENTARIO
--------------------------

Después del bloque de descargos, se deberá imprimir el siguiente bloque, esto cuando el pedimento lo requiera.

**PRUEBA SUFICIENTE**

PRUEBA SUFICIENTE		
PAIS DESTINO	NUM. PEDIMENTO EUA/CAN	PRUEBA SUFICIENTE

**NOTA:** Este encabezado sustituye al encabezado a nivel partida cuando se trate de pedimentos complementarios.

**ENCABEZADO PARA DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA PARA PEDIMENTOS COMPLEMENTARIOS AL AMPARO DEL ART. 303 DEL TLCAN.**

DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA							
SEC	FRACCION	VALOR MERC NO ORIG.	MONTO IGI	TOTAL ARAN. EUA/CAN	MONTO EXENT.	F.P.	IMPORTE
	UMT	CANT. UMT	FRACC. EUA/CAN	TASA EUA/CAN	ARAN. EUA/CAN		

**NOTA:** Cuando se trate de un pedimento complementario, para el cual existan diversas mercancías que fueron destinadas a EUA y a Canadá indistintamente, se deberán imprimir primero los bloques de "Prueba Suficiente" y "Encabezado para Determinación de Contribuciones a Nivel Partida para Pedimentos Complementarios al Amparo del Art. 303 del TLCAN", para las mercancías destinadas a EUA y en forma inmediata se imprimirán los mismos bloques para las mercancías destinadas a Canadá.

**ENCABEZADO PARA DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA PARA PEDIMENTOS COMPLEMENTARIOS AL AMPARO DE LOS ARTICULOS 14 DE LA DECISION O 15 DEL TLCAELC.**

DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA					
SEC	FRACCION	VALOR MERC NO ORIG.	MONTO IGI	F.P.	IMPORTE

**Pedimento de importación. Parte II. Embarque parcial de mercancías**

CODIGO DE BARRAS

Número de pedimento \_\_\_\_\_  
 Datos del vehículo \_\_\_\_\_  
 Candados oficiales \_\_\_\_\_

Tipo de mercancía	Cantidad en Unidades de Comercialización	Cantidad en Unidades de Tarifa

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma

**Instructivo de llenado de la forma pedimento de importación.**

## **Parte II. Embarque parcial de mercancías.**

<b>CAMPO</b>	<b>CONTENIDO</b>
1.- Código de barras	Se imprimirá en este espacio el código de barras bidimensional mismo que se deberá generar mediante programa de cómputo que proporciona el SAT.
2.- Número de pedimento	El número asignado por el agente, apoderado aduanal o apoderado de almacén, integrado por quince dígitos, que corresponden a: 2 dígitos, del año de validación; 2 dígitos, de la aduana de despacho; 4 dígitos, del número de la patente o autorización otorgada por la Administración General de Aduanas al Agente, Apoderado Aduanal o Apoderado de Almacén que promueve el despacho. Cuando este número sea menor a cuatro dígitos, se deberán anteponer los ceros que fueren necesarios para completar 4 dígitos; 7 dígitos, los cuales serán de numeración progresiva por aduana; en la que se encuentren autorizados para el despacho, asignada por cada agente, apoderado aduanal o apoderado de almacén, referido a todos los tipos de pedimento, empezando cada año con el número 0000001. <b>NOTA:</b> Entre cada uno de estos datos, se deberán conservar dos espacios en blanco.
3.- Datos del vehículo	Se anotará el número de contenedor o remolque, así como los datos de identificación del vehículo que transporta la mercancía, como son: modelo, número de placas de circulación y número de serie.
4.- Candados oficiales	Se anotarán los números de candados oficiales con los que se aseguran las puertas de acceso al vehículo, cuando proceda.
5.- Tipo de mercancía	Se anotará la descripción de las mercancías, naturaleza y características necesarias y suficientes para determinar su clasificación arancelaria.
6.- Cantidad en Unidades de Comercialización	Se anotará la cantidad de mercancías en unidades de comercialización, de acuerdo a lo señalado en la factura o documento comercial respectivo.
7.- Cantidad en Unidades de Tarifa	Se anotará la cantidad de mercancía correspondiente, conforme a la unidad de medida señalada en la TIGIE.
8.- Nombre y firma	Se anotará el nombre del apoderado aduanal, agente aduanal o apoderado de almacén, o del mandatario del agente aduanal que promueva y su firma autógrafa.